

Das Wiedervereinigungsgebot
im Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23. Mai 1949

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Karl Weber

Gerichtsreferendar aus Aachen

Marburg 1967

Kleinoffsetdruck: Görich & Weiershäuser, Marburg

Das Wiedervereinigungsgebot
im Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23. Mai 1949

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg



vorgelegt von

Karl Weber

Gerichtsreferendar aus Aachen

Marburg 1967

Kleinoffsetdruck: Görich & Weiershäuser, Marburg



Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissen-
schaftlichen Fakultät angenommen am: 7. Juli 1967

Berichterstatter: Professor Dr. Hoffmann

Mitberichterstatter: Professor Dr. Herrfahrdt

Tag der mündlichen Prüfung: 10. Juli 1967

Gedruckt mit Unterstützung des Marburger Universitätsbundes

Meinen Eltern und

E.Wenzel in Dankbarkeit



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	I
Schrifttumsverzeichnis	III
Gliederung	XXIX
Das Wiedervereinigungsgebot im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949	1-133

Lebenslauf

Abkürzungsverzeichnis

aaO	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AJIL	American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Bay,VerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Bundeskanzler
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
Bulletin	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
BverwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift
DV	Deutsche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa Archiv
Einl.	Einleitung
Erl.	Erläuterung
GG	Grundgesetz
HchE	Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee
Hdbch.DStR II	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2.Band Tübingen 1932
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
hrsg.	herausgegeben

i.V.m.	in Verbindung mit
i.S.d.	im Sinne des
JÖR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristen-Zeitung
KPD-Prozeß I	Dokumentarwerk zu dem Verfahren über den Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kommunistischen Partei Deutschlands vor dem Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts, 1.Bd. hrsg. von Pfeiffer, Gerd - Strickert, Hans-Georg, Karlsruhe 1955
NJ	Neue Justiz. Zeitschrift für Recht und Rechtswissenschaft, Berlin (Ost)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RG	Reichsgericht
RuStAngG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
s.o.S.	siehe oben Seite
SJZ	Süddeutsche Juristen-Zeitung
Sten.Ber.	Stenografischer Bericht
Sten.Prot.	Stenografisches Protokoll
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Wehrbeitrag II	Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd.2, 2.Halbband, München 1953
Wehrbeitrag III	Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd.2, Ergänzungsband, München 1958
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel

Schrifttumsverzeichnis

- Abendroth, Wolfgang Zwiespältiges Verfassungsrecht in Deutschland,
in: AöR 76,1ff
- Ders. Deutsche Einheit und europäische Integration in der Präambel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland,
in: EA 1951,4385
- Ders. Die völkerrechtliche Bindung Deutschlands durch Verträge seiner Staatsfragmente,
in: Festschrift für Rudolf Laun, S.145ff
Hamburg 1953
- Ders. Die gegenwärtige völkerrechtliche Stellung Deutschlands,
in: Vorträge, gehalten anlässlich der Hessischen Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung, 6. bis 19. November in Bad-Sooden - Allendorf, Bd.12,63ff
Bad Homburg v.d.Höhe-Berlin-Zürich 1956
zit.: Hochschulwochen
- Ders. Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts,
in: Zeitschrift für Politik 1956,305ff
- Ders. Das Grundgesetz
in: Bd.3 der Schriftenreihe Politik in unserer Zeit, Pfullingen 1966
zit.: Grundgesetz
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reiches,
14.Aufl. Berlin 1933
- Apelt, Willibald Geschichte der Weimarer Verfassung,
München 1946
- Ders. Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz,
in: NJW 1949,481ff
- Arndt, Adolf Verfassung des Deutschen Reiches,
3.Aufl. Berlin 1907
zit.: Reichsverfassung von 1871
- Ders. Die Verfassung des Deutschen Reiches,
3.Aufl. Berlin-Leipzig 1927, hrsg.von E.M.Arndt und Adolf Arndt
zit.: Reichsverfassung von 1919
- Arndt, Adolf Das Bundesverfassungsgericht,
in DVB1.1952,1ff

- Arndt, Adolf Schriftsatz vom 13.I.1954,
in: Wehrbeitrag III S.432ff
- Ders. Schriftsatz vom 31.III.1954,
in: Wehrbeitrag III S.468ff
- Ders. Der deutsche Staat als Rechtsproblem,
Berlin 1960
zit.: Rechtsproblem
- Augst Zur Staatsangehörigkeit der ehemaligen
tschechoslowakischen Staatsbürger
deutscher Volkszugehörigkeit,
in: NJW 1950,98ff
- Bachof, Otto Verfassungswidrige Verfassungsnorm,
Tübingen 1951
- Ders. Zum richterlichen Prüfungsrecht
gegenüber Verfassungsnormen,
in: NJW 1952,242ff
- Ders. Die Rechtsprechung des Bundesver-
waltungsgerichts,
in: JZ 1957,431ff
- Ders. Bemerkungen zur "verfassungswidrigen
Verfassungsnorm",
in: DÖV 1961,927f
- Ders. Reflexwirkung und subjektive Rechte
im öffentlichen Recht,
in: Forschungen und Berichte aus dem
öffentlichen Recht Bd.6. Gedächtnis-
schrift für Walter Jellinek, S.287ff,
2.Aufl. München 1962
- Bähr, Otto Die Reichstagskompetenz,
in: Preussische Jahrbücher Bd.28,72ff
Berlin 1871
- Beseler, Georg Die Reichstagskompetenz,
in: Preussische Jahrbücher Bd.28,184ff
Berlin 1871
- Bettermann,
Karl August Die Verpflichtungsklage nach der Bun-
desverwaltungsgerichtsordnung,
in: NJW 1960,649ff
- Berber, Friedrich Lehrbuch des Völkerrechts,
I.Bd. München-Berlin 1960
- Berger, Siegfried Einführung in die Deutsche Reichsver-
fassung,
Berlin 1922

- Beuck, Lothar Untersuchungen und Lösungsgedanken zu Problemen der handelsrechtlichen und bürgerlich-rechtlichen Ordnung der in der Deutschen Demokratischen Republik enteigneten Handelsunternehmen im Falle der innerdeutschen Wiedervereinigung, Diss. Köln 1956
- Beyer, Wilhelm Zum gegenwärtigen völkerrechtlichen Status Deutschlands, in: NJ 1952, 535ff
- Binding, Karl Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdruck, Heft II, Leipzig 1898
Heft III, 4. unveränderter Abdruck Leipzig 1913
- Bindschedler, Rudolf L. Annexion, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts S. 68ff, 1. Bd. Berlin 1960
- v. Borries, Werner Staatsangehörigkeit der heimatvertriebenen Sudetendeutschen, in: NJW 1951, 584ff
- Bredt, Johann Victor Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924
- v. Brentano, Heinrich Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, in: Anlage zum Sten. Ber. der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949, S. 105ff, Bonn 1948/49
- Brorsen, W. Die Verfassungen der Erde, Tübingen 1950/51
- Bühler, Ottmar Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, 2. Aufl. Leipzig-Berlin 1927
- Bundesregierung Schriftsatz der Bundesregierung vom 31. XII. 1952, in: Wehrbeitrag II S. 684ff
- Dies. Memorandum der Bundesregierung vom 2. IX. 1956 zur Frage der Wiederherstellung der deutschen Einheit, in: Bulletin Nr. 169 vom 8. IX. 1956 S. 1626
- Dies. Die Bemühungen der deutschen Regierung und ihrer Verbündeten um die Einheit Deutschlands 1955-1966, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Bonn 1966 zit.: Bemühungen 1955-1966

- Bundesregierung Die Bemühungen der Bundesregierung um Wiederherstellung der Einheit Deutschlands durch gesamtdeutsche Wahlen, Dokumente und Akten, I. Teil Oktober 1949-Oktober 1953, 4. Aufl. 2. Nachdruck Aachen 1959
zit.: Bemühungen Teil I
Dokumente und Akten, II. Teil November 1953-Dezember 1955, Nachdruck Aachen 1959
zit.: Bemühungen Teil II
- Bundestag Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953,
Sten. Ber. Bd. 19 Bonn 1954
Sten. Ber. Bd. 33 Bonn 1956
- Butsch, Gerhard Probleme der Kreditgewährung für die mitteleuropäischen Industriebetriebe, die sich im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands ergeben,
Diss. Freiburg/i. B. 1955
- v. Calker, Fritz Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 2. Aufl. Berlin 1928
- Curtius, Carl
Friedrich Völkerrechtliche Schranken der Änderung des Grundgesetzes,
in: DÖV 1955, 145f
- Dahm, Georg Völkerrecht,
I. Bd. Stuttgart 1958
- Dambitsch, Ludwig Die Verfassung des Deutschen Reiches mit Erläuterungen,
Berlin 1910
- Dennewitz, Bodo Die Verfassungen der modernen Staaten, 1. Bd. Hamburg 1947
- Dietl, Leo Die Aufnahme im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG,
in: DÖV 1957, 361ff
- Ders. Noch einmal: Die Aufnahme im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG,
in: DÖV 1958, 410ff
- Dischler, Ludwig Präambel,
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts S. 790ff, 2. Bd., 2. Aufl.
Berlin 1961
- v. Doemming, Klaus-
Berto Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes,
in: JöR NF Bd. 1, 924ff
- Draht, Martin Berlin und Bonn,
in: JR 1951, 385ff

- Draht, Martin Die staatsrechtliche Stellung Berlins,
in: AöR 82,27ff
- Dürig, Günter Die Menschenauffassung des Grundgesetzes,
in: JR 1952,259ff
- Ders. Freizügigkeit,
in: Neumann-Nipperdey-Scheuner: Die Grund-
rechte, Bd.2 S.507ff, Berlin 1954
- Ehard, Hans Bayerische Politik,
München 1952
- Ehmke, Horst Grenzen der Verfassungsänderung,
Berlin 1953
- Eisele, Friedrich Unverbindlicher Gesetzesinhalt,
in: AcP (1886) 69,275ff
- Eisemann-Löffler, E.- Weeber, E. Kommentar zur Verfassung für Württem-
berg-Baden,
Stuttgart 1948
- Eitel, Tono Die überzonale Rechtsmacht deutscher
Verwaltungsakte,
Hamburg 1961
- Ellwein, Thomas Die Wiedervereinigung Deutschlands und
der deutsche Föderalismus,
in: Festschrift zum 75.Geburtstag von
Hans Nawiasky, S.91ff, München 1956
- Eschenburg, Theodor Staat und Gesellschaft in Deutschland,
2.Aufl. Stuttgart 1956
zit.: Staat und Gesellschaft
- Ders. Zweimal Deutschland. Freiheit der Zone
durch Verzicht auf Wiedervereinigung,
in: Die Zeit Nr.5 vom 30.I.1959 S.1
- Ders. Die Deutsche Frage,
3.Aufl. München 1960
zit.: Deutsche Frage
- Ders. Die deutsche Frage 1966,
in: Die Zeit Nr.15 vom 8.IV.1966 S.3
- Féaux de la Croix, Ernst Die rechtliche Neuordnung des Reichsver-
mögens,
in: AöR 77,35ff
- Feldmann, Horst - Geisel, Margot Deutsches Verfassungsrecht des Bundes
und der Länder,
Stuttgart 1954

- Fischer, Erwin Grundgesetz und Wiedervereinigung,
in: Blätter für dt.und int.Politik 1959,
474ff
- Fölsche, Ernst Staatsrechtliche Stellung und Verwal-
tungs Aufbau Groß-Berlins,
in: DÖV 1949,370ff
- Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutsch-
lands beim Bundesminister für gesamt-
deutsche Fragen,
3.Tätigkeitsbericht 1957/1961, hrsg. vom
Bundesministerium für gesamtdeutsche
Fragen, Bonn-Berlin 1961
4.Tätigkeitsbericht 1961/1965, hrsg. vom
Bundesministerium für gesamtdeutsche
Fragen, Bonn-Berlin 1965
zit.: Forschungsbeirat
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
1.Bd. Allgemeiner Teil, 9.Aufl.
München-Berlin 1966
- Fredericia,Walter Politik und Recht,
in: Die Zeit vom 23.XII.1954 S.1
- v.Freytagh-Löring- Die Weimarer Verfassung in Lehre und
hoven, Axel Freiherr Wirklichkeit,
München 1924
- Friedmann,
Wolfgang Law in a changing Society,
London 1959
- Fuhrmann, Manfred Die Forstwirtschaft Mitteldeutschlands
und forstwirtschaftliche Probleme einer
Wiedervereinigung West- und Mittel-
deutschlands,
Diss.Freiburg/i.B. 1958
- Fußlein, Rudolf Deutsche Verfassungen,
Werner 3.Aufl. Berlin-Frankfurt/M.1961
- Gebhard, Ludwig Handkommentar zur Verfassung des Deut-
schen Reichs,
München-Berlin-Leipzig 1932
- Geeb Die Eingliederung des Saarlandes,
in: Bulletin Nr.213 vom 13.XI.1956,203ff
- Geiger, Willi Die Beziehungen zwischen Bundesverfassungs-
gerichtsbarkeit und der übrigen Gerichts-
barkeit im Bunde auf Grund des Bundesver-
fassungsgesetzes (BVVG),
in: DRiZ 1951,172ff
- Ders. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
vom 12.März 1951. Kommentar,
Berlin-Frankfurt a.M. 1952

- Geilke, Georg Die Staatsangehörigkeit der Volksdeutschen aus Polen,
in DÖV 1954, 545ff
- Geller, Gregor - Die Verfassung des Landes Nordrhein-
Kleinrahm, Kurt Westfalen,
Göttingen 1950
- Geller, Gregor - Die Verfassung des Landes Nordrhein-
Kleinrahm, Kurt - Westfalen,
Fleck, Hans-Joachim 2.Aufl. Göttingen 1963
- Giese, Friedrich Die Verfassung des Deutschen Reiches,
8.Aufl. Berlin 1931
zit.: Reichsverfassung von 1919
- Ders. Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland,
4.Aufl. Frankfurt/M. 1955
zit.: Grundgesetz
- Ders. Staatsrecht,
Wiesbaden 1956
zit.: Staatsrecht
- Giese, Friedrich - Grundgesetz für die Bundesrepublik
Schunck, Egon Deutschland,
6.Aufl. Frankfurt/M. 1962
- Giese, Friedrich - Die Preußische Verfassung vom 30. Novem-
Volkmann, Ernst ber 1920,
2.Aufl. Berlin 1926
- Glatz, Heinrich - Die Verfassung der Freien und Hanse-
Haas, Diether stadt Hamburg vom 6. Juni 1952,
in: JöR NF Bd. 6, 223ff
- Göbel, Kurt Die Verfassung des Landes Baden-Württem-
berg,
Stuttgart 1953
- Görg, Hubert Die finanzrechtlichen und finanzwirt-
schaftlichen Beziehungen zwischen der
Bundesrepublik Deutschland und dem Lande
Berlin,
in: DÖV 1951, 597ff
- Grabendorff, Walter Die Einflußnahme des Art. 116 Bonner Grund-
gesetz auf das Staatsangehörigkeitsrecht,
in: DÖV 1951, 268ff
- Granow, Hans Ulrich Ausländische Kriegsschädenansprüche und
Reparationen,
in: AöR 77, 67ff
- Grewe, Wilhelm Das Grundgesetz,
in: DRZ 1949, 313ff

- Grewe, Wilhelm Die Wiedervereinigungsfrage in den
Pariser Verträgen,
in: Bulletin 1954, 2186ff
- Ders. Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik,
in: VVDStRL 12, 129ff
- Ders. Die Politik der Wiedervereinigung im
Jahre 1956,
in: Bulletin Nr. 18 vom 26. I. 1957, 153ff
- Groß, Werner Das Bundesvertriebenengesetz,
in: DVBl. 1953, 353ff
- Ders. Die Entwicklung des öffentlichen Rechts,
in: DVBl. 1957, 88
- Grundmann, Werner Die Verfassung des Landes Baden-
Württemberg,
in: JZ 1954, 58ff
- Gutmann, Egbert Die Konstituante nach dem Grundgesetz
für die Bundesrepublik Deutschland,
Diss. Würzburg 1965
- Haenel, Albert Deutsches Staatsrecht,
1. Bd. Leipzig 1892
- Hamann, Andreas Das Grundgesetz,
2. Aufl. Darmstadt 1961
- Haueisen, Fritz Das formelle subjektive Recht im Ver-
waltungsprozeß, insbesondere das Recht
auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens,
in: DVBl. 1952, 521ff
- Heilbut, Iwan "Müssen" und "Sollen",
in: AcP (1886) 69, 331ff
- Heilfron, Eduard Lehrbuch des Staats- und Verwaltungs-
rechts,
3. Aufl. Mannheim-Berlin-Leipzig 1919
- Heller, Hermann Der Begriff des Gesetzes in der
Reichsverfassung,
in: VVDStRL (1928) 4, 98ff
- Henke, Wilhelm Die verfassungsgebende Gewalt des
deutschen Volkes,
Stuttgart 1957
- Henn, Walter Die verfassungsrechtliche Lage des
Saarlandes,
Meisenheim/Glan 1959

- Hensel, Albert Die Rangordnung der Rechtsquellen, insbesondere das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung,
in: Hdbch. DStR II S.313ff
- v.d.Heydte, Friedrich August, Freiherr Deutschlands Rechtslage,
in: Die Friedens-Warte Bd.50,323ff
- Ders. Die staatsrechtliche Problematik der Wiedervereinigung,
in: Bundesländerdienst Nr.1 vom 7.I. 1954 S.2ff
- Ders. Wer Deutschland will, muß es als Rechtsstaat wollen,
in: Die Dritte Gewalt Nr.3 vom 5.II. 1954 S.2ff
- Hettlage, Karl M.-
v.d.Heydte, Friedrich August, Freiherr Über die Verfassungsrechtlichen Grundlagen des Beitritts der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft,
in: Wehrbeitrag II S.666ff
- Hiller Das Grundgesetz als Prosastück,
in: Die Zeit Nr.24 vom 16.VI.1949 S.4
- v.Hippel, Ernst Das richterliche Prüfungsrecht,
in: Hdbch. DStR II S.546ff
- Ders. Ungeschriebenes Verfassungsrecht,
in: VVDStRL 10,1ff
- Hoegner, Wilhelm Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts,
München 1949
- Hoffmann, Gerhard Die Staatsangehörigkeit in den deutschen Bundesländern,
in: AöR 81,300ff
- Ders. Les aspects de droit national et international de la division allemande, Vorlesung, gehalten im September 1966 in der Université Internationale de Sciences Comparées Luxembourg. Noch nicht veröffentlicht; zit.: nach Kap.
- Hoffmann, Werner Zur Staatsangehörigkeit der ehemaligen tschechoslowakischen Staatsbürger
in: NJW 1950,815ff
- Ders. Ungeklärte Staatsangehörigkeitsfragen zwischen Deutschland und Österreich,
in: DVBl.1954,73ff

- Hölder Der Entwurf eines Gesetzes über die Eingliederung des Saarlandes,
in: Bundesanzeiger Nr.221 vom 13.XI.
1956 S.4ff
- v.Horn,Klaus-Dieter Deutschlands Rechtslage als Problem
der Rechtsprechung,
Diss.Bonn 1965
- Hubrich, Eduard Das demokratische Verfassungsrecht des
deutschen Reiches,
Greifswald 1921
- Ipsen, Hans Peter Grundgesetz und richterliche Prüfungs-
zuständigkeit,
in: DV 1949,486ff
- Ders. Das Grundgesetz in seiner Vorläufigkeit,
in: Recht-Staat-Wirtschaft Bd.2 S.182ff
Stuttgart-Köln 1950
- Ders. Über das Grundgesetz,
in: Hamburger Universitätsreden Bd.9
Hamburg 1950
- Ders. Hamburg unter dem Grundgesetz,
in: Festschrift für Reincke S.375ff
Hamburg 1951
- Ders. Hamburgs Verfassung und Verwaltung,
Hamburg 1956
- v.Jagemann,Eugen Die Deutsche Reichsverfassung,
Heidelberg 1904
- Jaspers, Karl Freiheit und Wiedervereinigung,
München 1960
- Jellinek, Georg Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche
Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher
und rechtsvergleichender Grundlage,
Freiburg 1887
zit.: Gesetz und Verordnung
- Ders. Allgemeine Staatslehre,
3.Aufl. 6.Neudruck Darmstadt 1959
- Jellinek, Walter Kritische Betrachtungen zur Völkerrechts-
klausel in den deutschen Verfassungs-
urkunden,
in: Festgabe für Erich Kaufmann, S.181ff
Stuttgart-Köln 1950
- Jesch, Dietrich Gesetz und Verwaltung,
Tübingen 1961

- Kägi, Werner Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates,
Zürich 1945
- Kaufmann, Erich Rechtsgutachten zum Vertrag über die
Gründung der Europäischen Verteidigungs-
gemeinschaft und zum Deutschland-
vertrag ,
in: Wehrbeitrag II S.42ff
- Kelsen, Hans Hauptprobleme der Staatsrechtslehre,
unveränderter Neudruck der zweiten um
eine Vorrede vermehrten Auflage
Tübingen 1923, Aalen 1960
- Ders. The legal status of Germany according to
the declaration of Berlin,
in: AJIL 1945, 518
- Ders. The international legal status of Ger-
many to be established immediately
upon termination of the war,
in: AJIL 1944, 689ff
- Klein, Friedrich Rechtsgutachten im Auftrag der Nieder-
sächsischen Landesregierung,
in: Wehrbeitrag II S.456ff
- Ders. Bonner Grundgesetz und Wiedervereinigung
Deutschlands,
in: Forschungen und Berichte aus dem
öffentlichen Recht Bd.6. Gedächtnis-
schrift für Walter Jellinek, S.119ff
2.Aufl. München 1962
- Klein, Karl Heinz Die Übertragung von Hoheitsrechten,
Berlin 1952
- Kleinrahm, Kurt Landesverfassung,
in: Loschelder-Salzwedel: Verfassungs-
und Verwaltungsrecht des Landes Nord-
rhein-Westfalen, S.49ff, Köln-Berlin 1964
- Kluge, Gerd Anmerkung zu einem Beschluß des OLG
Nürnberg vom 2.III.1950,
in: SJZ 1950, Sp.427
- Koellreuther, Otto Deutsches Staatsrecht,
Stuttgart 1953
- Kommentar zum Bonner Grundgesetz,
Hamburg Stand November 1966
zit.: BK

- Kopp, Hans W. Inhalt und Form der Gesetze als ein Problem der Rechtstheorie mit vergleichender Berücksichtigung der Schweiz, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und der USA,
Bd.2 Zürich 1958
- Kraus, Herbert Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Bonner Grundgesetz,
Göttingen 1950
- Ders. Der völkerrechtliche Status der deutschen Ostgebiete innerhalb der Reichsgrenzen nach dem Stande vom 31.Dezember 1937,
Göttingen 1964
zit.: Ostgebiete
- Krauss, Günther Die Verfassung Deutschlands 1945-1954,
in: DÖV 1954,579ff
- Kreutzer, Heinz Die Einbeziehung Berlins in die politische und rechtliche Ordnung der Bundesrepublik,
in: Zeitschrift für Politik 1954,139ff
- Ders. Das öffentliche Recht in Berlin,
in: DÖV 1955,11ff
- Ders. Die Stellung des Landes Berlin nach den Verträgen von Bonn und Paris,
in: DÖV 1956,225ff
- Kröger, Herbert Stellungnahme vom 15.XII.1954 vor dem BverfG um das Verbot der KPD,
in: KPD-Prozeß I S.370ff
- Krüger, Herbert Bundesrepublik Deutschland und Deutsches Reich,
in: SJZ 1950, Sp.113ff
- Ders. Zur Auslegung des Art.131 des Bonner Grundgesetzes,
in: NJW 1950,161ff
- Ders. Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sog. supranationalen Organisationen,
in: DÖV 1959,721
- Ders. Verfassung,
in: HDSW Bd.11,72ff, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961

- Krüger, Herbert Deutschland und seine Gesamtverfassung,
in: Die Staatsverfassungen der Welt, Bd. 1
Die Gesamtverfassung Deutschlands, S. 7ff,
bearbeitet von Dietrich Rauschnig,
Frankfurt/a.M. - Berlin 1962
zit.: Gesamtverfassung
- Krüger, Hildegard Revisibilität des von Berlin als Landes-
recht übernommenen Bundesrechts,
in: NJW 1954, 1393ff
- Küchenhoff, Erich Tatbestand und Praxis des § 92 StGB und
das Wiedervereinigungsgebot des GG,
in: NJW 1960, 221ff
- Küchenhoff, Günter und Erich Allgemeine Staatslehre,
5. Aufl. Stuttgart 1964
- Külz, Helmut R. Die Wiederherstellung einer vorläufigen
deutschen Staatsgewalt in den Erörterun-
gen zwischen Ost und West seit 1945,
in: EA 1955, 7510ff
- Laband, Paul Zur Lehre vom Budgetrecht,
in: AöR 1, 172ff
- Ders. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches,
2. Bd. 5. Aufl. Tübingen 1911
zit.: Staatsrecht
- Landsberg, Kurt - Götze, Harry Verfassung von Berlin,
Berlin 1951
- Larenz, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960
- Laun, Rudolf Das Staatsvolk,
in: Hdbch. DStR I S. 244ff, Tübingen 1930
zit.: Staatsvolk
- Ders. Das Grundgesetz Westdeutschlands,
in: Hamburger Universitätsreden Bd. 8
2. Aufl. Hamburg 1951
- Lechner, Hans Bundesverfassungsgerichtsgesetz,
München-Berlin 1954
- Ders. Stellungnahme vom 14. XII. 1954 vor dem
Bundesverfassungsgericht um das Verbot
der KPD,
in: KPD-Prozeß I S. 330ff
- Lehmann-Brauns, Uwe Die staatsrechtliche Bedeutung der
Präambel des Grundgesetzes,
Diss. Berlin 1965

- Leibholz, Gerhard - Grundgesetz für die Bundesrepublik
Rinck, Hans Justus Deutschland,
Köln-Marlenburg 1966
- Lex, Hans Eingangsplaydoyer am 26.XI.1954 in dem
Ritter von Verfahren vor dem BverfG um das Verbot
der KPD,
in: Bulletin Nr.224 vom 30.XI.1954,2064ff
- Ders. Wiedervereinigung und Verbot der KP,
in: Bulletin Nr.235 vom 15.XII.1954,2170
- Ders. Stellungnahme vom 26.XI.1924 in dem Ver-
fahren vor dem BverfG um das Verbot der
KPD,
in: KPD-Prozeß I S.133ff
- Ders. Stellungnahme vom 14.XII.1954 in dem Ver-
fahren vor dem BverfG um das Verbot der
KPD,
in: KPD-Prozeß I S.345
- Lichter, Matthias Die Staatsangehörigkeit der Heimat-
vertriebenen,
in: DÖV 1955,427ff
- Liermann, Hans Das Deutsche Volk,
Berlin-Bonn 1927
- Löser, Ewald Verfassungsänderung nach Art.78 Abs.I
der Verfassung des Deutschen Reiches
vom 16.4.1871,
Diss. Göttingen 1911
- Lukas, Josef Die organisatorischen Grundgedanken der
neuen Reichsverfassung,
Tübingen 1920
- Makarov, Die deutsche Staatsangehörigkeit der
Alexander N. Österreicher nach 1945,
in: JZ 1954,280ff
- Mangels Die rechtliche Eingliederung des Saar-
landes,
in: Bayerische Staatszeitung Nr.47 vom
24.XI.1956 S.6f
- v.Mangoldt,Hermann Grundrechte und Grundsatzfragen des
Bonner Grundgesetzes,
in: AöR 75,273ff
- Ders. Das Bonner Grundgesetz,
Berlin-Frankfurt/M. 1953
- v.Mangoldt,Hermann- Das Bonner Grundgesetz,
Klein, Friedrich Bd.I 2.Aufl. Berlin-Frankfurt/M.1957

- Mann, Fritz A. Völkerrecht im Prozeß,
in: SJZ 1950, Sp.546ff
- Marschall von Bie- Zum Problem der völkerrechtlichen Aner-
berstein, Walter kennung der beiden deutschen Regierungen,
Freiherr Berlin 1959
- Martini, Winfried Einheit oder Freiheit?
in: Die politische Meinung 1959 Heft 34
S.42ff
- Ders. Einheit oder Freiheit?
in: Die politische Meinung 1959 Heft 36
S.91ff
- Matz, Werner Entstehungsgeschichte der Artikel des
Grundgesetzes,
in: JÖR NF Bd.1§.1ff
- Ders. Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland,
2.Aufl. Stuttgart-Köln 1954
zit.: Grundgesetz
- Maunz, Theodor Starke und schwache Normen in der
Verfassung,
in: Verfassung und Verwaltung in Theorie
und Wirklichkeit. Festschrift für Laforet,
S.141ff, München 1952
- Ders. Verfassungsrechtliche Grundlagen der
deutsch-alliierten Verträge,
in: Wehrbeitrag II S.591ff
- Ders. Die verfassungsgebende Gewalt im Grund-
gesetz,
in: DÖV 1953,645ff
- Ders. Deutsches Staatsrecht,
14.Aufl. München-Berlin 1965
- Maunz, Theodor - Grundgesetz,
Dürig, Günter München-Berlin, Stand März 1966
- Mayer, Franz Bayerische Verfassung,
in: Mang, Johann-Maunz, Theodor-Mayer,
Franz-Obermayer, Klaus: Staats- und Ver-
waltungsrecht in Bayern, München 1962,S.15ff
- Menzel, Eberhard Die vertraglichen Regelungen über deutsche
Gebietsabtretungen 1945-1949,
in: EA 1949,2223ff
- Ders. Die Staats- und völkerrechtlichen Probleme
der Wiedervereinigung,
in: EA 1958,11051

- Menzel, Eberhard Falsche staats- und völkerrechtliche Thesen zur Wiedervereinigung, in: Blätter für dt. und int.Politik 1959,707ff
- Ders. Das Annexionsverbot des modernen Völkerrechts und das Schicksal der deutschen Ostgebiete, in: Das östliche Deutschland, Würzburg 1959
zit.: Annexionsverbot
- Ders. Völkerrecht, Berlin-München 1962
zit.: Völkerrecht
- Ders. Die Frage der deutschen Ostgebiete - ihre rechtlichen und politischen Aspekte, in: Evangelische Verantwortung 14.Jhg. 1966 Heft 5 S.9ff
zit.: Ostgebiete
- Menzel, Walter Die verfassungspolitischen Entscheidungen im Grundgesetz, in: DV 1949,312ff
- Meyer, Georg Staatsrechtliche Erörterungen über die Deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1872
- Meyer, Georg -
Anschütz, Gerhard Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7.Aufl. München-Leipzig 1919
- Meyer, Heinrich Die Einlieferung, Bonn 1953
- Model, Otto Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Moers/Ndrh.1952, 2.Aufl.
- Model, Otto -
Müller, Klaus Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4.Aufl. Köln-Berlin-Bonn-München 1965
- v.Mohl, Robert Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873
- Münch, Fritz Das Grundgesetz als gesamtdeutsche Verfassung, in: Bundesländerdienst Nr.2 vom 18.I. 1954 S.2ff
- Ders. Kein Anlaß zu einer Neugründung von Staatsgewalt auf revolutionärem Wege, in: Die Dritte Gewalt Nr.2 vom 26.I. 1954 S.12ff

- Münch, Fritz Zum Saarvertrag vom 27.Oktober 1956,
in: ZaöRV (1957/58) Bd.18,1ff
- Nationalversammlung Sten.Ber. über die Verhandlungen der
Deutschen Nationalversammlung, Berlin 1920
- Dies. Berichte und Protokolle des 8.Ausschus-
ses (Verfassungsausschuß) der verfassungs-
gebenden Deutschen Nationalversammlung
über den Entwurf einer Verfassung des
Deutschen Reichs,
Berlin 1920
zit.: Prot. des Verfassungsausschusses
- Nawiasky, Hans Bayerisches Verfassungsrecht,
München-Berlin-Leipzig 1923
- Ders. Die Grundgedanken des Grundgesetzes für
die Bundesrepublik Deutschland,
Stuttgart-Köln 1950
zit.: Grundgedanken
- Ders. Positives und überpositives Recht,
in: JZ 1954,717ff
- Nawiasky, Hans -
Leusser, Claus Die Verfassung des Freistaates Bayern,
München-Berlin 1948
- Nawiasky, Hans -
Leusser, Claus -
Schweiger, Karl -
Zacher, Hans Die Verfassung des Freistaates
Bayern,
2.Aufl. München 1964
- Naumann, Richard Anmerkung zum Urteil des OVG Münster
vom 20.III.1950,
in: AöR 77,93ff
- Niedersächsische
Landesregierung Stellungnahme der Niedersächsischen
Landesregierung vom 21.VIII.1952,
in: Wehrbeitrag II S.402ff
- Nitsche, Walter Der Begriff der deutschen Volkszugehörig-
keit in der Gesetzgebung für Vertriebene
und Flüchtlinge,
in: DÖV 1953,461ff
- Oppenheim, Lassa -
Lauterpacht, Hersh International Law,
Vol.I Eight Edition London 1955 -
Seventh Impression London 1963
- Parlamentarischer
Rat Stenografischer Bericht der Sitzungen
des Plenums, Bonn 1948/49
- Parlamentarischer
Rat Verhandlungen des Hauptausschusses.
Stenografische Protokolle, Bonn 1948/49

- Peck, Joachim Zum völkerrechtlichen Status der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1956
zit.: Status
- Ders. Die Völkerrechtssubjektivität der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1960
zit.: Völkerrechtssubjektivität
- Peters, Hans Die Staats- und völkerrechtliche Lage Berlins,
in: DV 1949,601ff
- Pfeiffer, Anton Der Bund und die Länder,
in: DÖV 1949,263ff
- Poetzsch-Heffter, Fritz Handkommentar der Reichsverfassung, 3.Aufl. Berlin 1928
- Preuß, Hugo Reich und Länder,
hrsg. von Gerhard Anschütz, Berlin 1928
- Propp, Peter Dietrich Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs in eine Marktwirtschaft, Berlin 1964
- Rahn Staatsrecht des Bundes,
Hamburg-Berlin 1951
- Rehm, Hermann Allgemeine Staatslehre,
Freiburg-Leipzig-Tübingen 1899
- Reuther, Hans Bundesrepublik Deutschland und Deutsches Reich,
Diss. Erlangen 1951
- Rheinwald, Eberhard Die Aufnahme im Sinne des Art.116 Abs.1 GG,
in: DÖV 1957,361
- Ridder, Helmut Unteilbares Deutschland ...?,
in: Blätter für dt.und int.Politik 1961,311ff
- Riezler, Erwin Anmerkung zu einem Beschluß des OLG Nürnberg vom 2.III.1950,
in: SJZ 1950, Sp.427ff
- v.Rönne, Ludwig Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1.Bd. 2.Aufl. Leipzig 1876
2.Bd..2.Aufl. Leipzig 1877
- Rumpf, Helmut Aktuelle Rechtsfragen der Wiedervereinigung Deutschlands,
in: EA 1957,9723ff

- Rumpf, Helmut Verhandlungen mit Pankow auch rechtlich unmöglich,
in: Bulletin Nr.53 vom 19.III.1958,481ff
- Ders. Der ideologische Gehalt des Bonner Grundgesetzes,
Karlsruhe 1958
zit.: Bonner Grundgesetz
- v.Ruville,Albert Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat,
Berlin 1894
- Sauer, Ernst Grundlehre des Völkerrechts,
3.Aufl. Köln-Berlin 1955
- Schäfer, Hans Die Eingliederung des Saarlandes in den Geltungsbereich des Grundgesetzes,
in: DÖV 1957,1ff
- Ders. Zehn Jahre Grundgesetz,
in: DVBl.1959,341ff
- Schätzkel, Walter Der heutige Stand des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts,
in: AöR 74,273ff
- Ders. Der heutige Stand des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts,
in: AöR 81,265ff
- Ders. Die Annexion im Völkerrecht,
in: Archiv des Völkerrechts Bd.2,3ff
- Ders. Das Recht des völkerrechtlichen Gebietserwerbs,
in: Internationales Recht Bd.I
Bonn 1959
zit.: Internationales Recht I
- Scheuer, Gerhard Der Deutsche Staat in rechtlicher Sicht,
Gladbach 1964
zit.: Der Deutsche Staat
- Ders. Die Rechtslage des geteilten Deutschlands,
Frankfurt-Berlin 1960
zit.: Rechtslage
- Scheuner, Ulrich Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland,
in: DVBl.1950,481ff
- Ders. Die Annexion im modernen Völkerrecht,
in: Die Friedens-Warte Bd.49,81ff
- Ders. Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz,
in: Festgabe für Erich Kaufmann S.313ff
Stuttgart-Köln 1950

- Scheuner, Ulrich Die Auslegung verfassungsrechtlicher Leitgrundsätze. Rechtsgutachten zu der Frage der unmittelbaren Rechtswirkung des Art.41 der Hessischen Verfassung vom 11.Dezember 1946, Bonn 1952
zit.: Leitgrundsätze
- Ders. Probleme und Verantwortung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik,
in: DVBl.1952,293ff
- Ders. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik,
in: DVBl.1952,613ff
- Ders. Art.146 GG und das Problem der verfassungsgebenden Gewalt,
in: DÖV 1953,581ff
- Ders. Beitritt der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und Grundgesetz, Gutachten,
in: Wehrbeitrag II S.94ff
- Ders. Voraussetzung und Verfahren der Wiedervereinigung Deutschlands,
in: EA 1955,8071ff
- Ders. Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatsrechtlichen Kontinuität,
in: Festschrift zum 75.Geburtstag von Hans Nawiasky, S.9ff, München 1956
- Ders. Bundesstaatliche Kompetenzverteilung und Beitritt zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft,
in: Wehrbeitrag III S.330ff
- Ders. Der Schutz der Gewissensfreiheit im Recht der Kriegsdienstverweigerer,
in: DÖV 1961,201ff
- Schlochauer, Hans-Jürgen Öffentliches Recht,
Karlsruhe 1957
- Schmid, Karl Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland,
in: DÖV 1949,201ff
- Ders. Vier Jahre Erfahrung mit dem Grundgesetz,
in: DÖV 1954,1ff
- Behmitt, Carl Verfassungslehre,
3.Aufl. München-Leipzig 1928

- Schneider, Hans Fünf Jahre Grundgesetz,
in: NJW 1954, 937ff
- Ders. Grundgesetz und Nationalversammlung,
in: Die Dritte Gewalt Nr. 2 vom 26. I.
1954 S. 8ff
- Schneider, Heinrich Die Diskussion über die gegenwärtige
Rechtsstellung des Saarlandes,
in: EA 1954, 7003ff
- Schöpke, Peter Die rechtliche Bedeutung der Präambel
des Grundgesetzes für die Bundesrepublik
Deutschland,
Diss. Tübingen 1965
- Schramm, Friedrich K. Einführung in das Grundgesetz,
in: Trossmann, Hans: Der zweite deutsche
Bundestag, S. 32ff, Bonn 1954
- Schübbe, Gerhard Wesen und Rang der allgemeinen Regeln
des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG,
Diss. Münster 1956
- Schüle, Adolf Grenzen der Klagbefugnis vor dem Ge-
richtshof der Montanunion,
in: ZaöRV 16, 227ff
- Schunck, Egon Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom
18. 5. 1947,
in: JöR NF Bd. 5, 159ff
- Schunck, Egon- Allgemeines Staatsrecht und Staats-
DeClerck recht des Bundes und der Länder,
Siegburg 1964
- Schuster, Rudolf Die Schein-Konföderation als Nahziel
der sowjetischen Deutschlandpolitik,
in: EA 1959, 349ff.
- Ders. Zum Problem der völkerrechtlichen An-
erkennung der beiden deutschen Regie-
rungen,
in: DÖV 1960, 161ff
- Ders. Die "Hallstein-Doktrin",
in: EA 1963, 675ff
- Ders. Deutschlands staatliche Existenz im
Widerstreit politischer und rechtlicher
Gesichtspunkte 1945-1963,
München 1963
zit.: Existenz

- Schuster, Rudolf Verfahrensvorschläge zur Wiedervereinigung Deutschlands 1949-1959, hrsg.vom Forschungsinstitut der deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik e.V., o.J.
zit.: Verfahrensvorschläge
- Schwarzenberger, Georg Machtpolitik, Tübingen 1955
- Seligmann, Ernst Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag. I. Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, Berlin-Leipzig 1886
- Seifert-Geeb Das Deutsche Bundesrecht, Stand Oktober 1965, Baden-Baden
- v.Seydel, Max Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, 2.Aufl. Freiburg/i.B.-Leipzig 1897
- Sibert, Marcel Traite De Droit International Public, Tome Premier, Paris 1951
- Smend, Rudolf Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, S.119ff, Berlin 1955
- SPD-Bundestagsfraktion Schriftsatz der SPD-Bundestagsfraktion vom 8.X.1952, in: Wehrbeitrag II S.227ff
- Dies. Schriftsatz der SPD-Bundestagsfraktion vom 21.XI.1952, in: Wehrbeitrag II S.751ff
- Spitta, Theodor Kommentar zur Bremischen Verfassung, Bremen 1960
- Spreng, Rudolf - Birn, Willi - Feuchte, Paul Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart-Köln 1954
- Stahl, Friedrich Julius Die Philosophie des Rechts. Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 2.Bd., 2.Abtheilung, 4.Buch 3.Aufl. Heidelberg 1856
- Stanka, Rudolf Anschluß der Ostzone an die Bundesrepublik, in: Bundesländerdienst Nr.2 vom 12.II. 1954 S.3
- Steiger, Karl Berlin im Finanzsystem des Bundes, in: DÖV 1955,270ff

Steiner, Udo	Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Berlin 1966
Stier-Somlo, Fritz	Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin-Leipzig 1924
Stöber, Robert	Die saarländische Verfassung vom 15. Dezember 1947 und ihre Entstehung, Köln 1952
Stödter, Rolf	Deutschlands Rechtslage, Hamburg 1948
Ders.	Grundgesetz und Völkerrecht, in: DÖV 1949, 266ff
Süsterhenn, Adolf - Schäfer, Hans	Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950
Thedieck, Franz	Entschlossener Wille zur Wiederherstellung der deutschen Einheit, in: Bulletin Nr. 224 vom 30. XI. 1954, 206ff
Thieme, Werner	Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, in: VVDStRL 18, 50ff
Ders.	Gesetzgebung über das Saarland während der Übergangszeit, in: JR 1957, 401ff
Tietgen, Walter	Anmerkung zum Urteil des BverfG vom 9. XI. 1955, in: DVBl. 1956, 21f
Thoma, Richard	Grundbegriffe und Grundsätze, in: Hdbch. DStR, 2. Bd. S. 108ff, Tübingen 1932
Traumann, Erich	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Tübingen 1951
Tunkin, Grigory Ivanovitch	Das Völkerrecht der Gegenwart, Berlin 1963
U.M.	Lindau, Glosse in: AöR 76, 89ff
Verdross, Alfred	Völkerrecht, 5. Aufl. Wien 1964

- Verfassungskonvent Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München 1948
zit.: Verfassungskonvent
- Vogels, Alois Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen,
Stuttgart-Köln 1951
- Vocke, Klaus Deutschlands Rechtslage im Spiegel der Lehre und der Praxis,
Diss. Würzburg 1957
- Ders. Politische Gefahren der Theorien über Deutschlands Rechtslage,
in: EA 1957, 10199ff
- Waldecker, Ludwig Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. XI. 1920,
2. Aufl. Berlin 1928
- Weber, Werner Die Frage der gesamtdeutschen Verfassung, München und Berlin 1950
zit.: Gesamtdeutsche Verfassung
- Ders. Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem,
Stuttgart 1951
zit.: Verfassungssystem
- Wehberg, Hans Krieg und Eroberung im Wandel des Völkerrechts,
in: Völkerrecht und Politik Bd. 1
Frankfurt/M.-Berlin 1953
- Weiß, Claus Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
Frankfurt/M.-Berlin 1954
- Wengler, Wilhelm Die Rechtslage der Eisenbahnen und Wasserstraßen in Berlin,
in: JR 1950, 641ff
- Ders. Deutschland als Rechtsbegriff,
in: Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky, S. 49ff, München 1956
- Ders. Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 30. V. 1960,
in: DÖV 1961, 25
- Ders. Völkerrecht,
Bd. I Berlin-Göttingen-Heidelberg 1964

- Wengler, Wilhelm Positionen und Begriffe?
in: Blätter für dt. und int. Politik
1965, 336ff
- Wertenbruch, Wilhelm Grundgesetz und Menschenwürde,
Köln-Berlin 1958
- Werthauer, Kurt Kann die Zuständigkeit der höchsten
Bundesgerichte für Berlin begründet
werden,
in: JR 1949, 369ff
- Witte, Franz Werner Der Gewissensbegriff des Artikels 4
Absatz 3 des Grundgesetzes,
in: AöR 87, 155ff
- Wittmayer, Leo Die Weimarer Reichsverfassung,
Tübingen 1922
- Winter, Lothar Die Formen der Währungsvereinheitlichung
im Falle der Wiedervereinigung Deutsch-
lands,
Diss. Freiburg/i.B. 1955
- v. Winterfeld, Achim Das Potsdamer Abkommen, das Grundgesetz
und die Wiedervereinigung Deutschlands
im Lichte des Urteils des Bundesver-
fassungsgerichts im KPD-Prozeß vom
17. August 1956 und des Memorandums
der Bundesregierung vom 2. September 1956,
in: EA 1956, 9203ff
- Wolff, Hans J. Rechtsgrundsätze und verfassungsgestal-
tende Grundentscheidungen als Rechts-
quellen,
in: Forschungen und Berichte aus dem
öffentlichen Recht Bd. 6. Gedächtnis-
schrift für Walter Jellinek, S. 33ff
2. Aufl. München 1962
- Ders. Verwaltungsrecht,
Bd. I. 6, neubearbeitete Aufl.
München-Berlin 1965
- Zacher, Hans Ratifizierungsgesetz und Normenkon-
trolle,
in: DVBl. 1955, 649ff
- Ziehen, Ursula Vollendete Tatsachen bei Verletzung
der territorialen Unversehrtheit,
in: Beihefte zum Jahrbuch der
Albertus Universität Königsberg/Pr.
Bd. XX Würzburg 1962

- | | |
|---|--|
| Zinn, Georg
August | Der Bund und die Länder,
in: AöR 75,291ff |
| Zinn, Georg
August -
Stein, Erwin | Die Verfassung des Landes Hessen,
Erster Band, Bad Homburg v.d.H.-
Berlin 1954 |
| Zorn, Philipp | Das Staatsrecht des Deutschen Reiches,
1.Bd. 2.Aufl. Berlin 1895
zit.: Staatsrecht |
| Ders. | Die deutsche Reichsverfassung,
3.Aufl. Leipzig 1919
zit.: Reichsverfassung |
| Zülch, Wilhelm | Das Verbot von Verfassungsänderungen
nach dem Bonner Grundgesetz,
Diss. Marburg 1957 |
| Zweigert, Konrad | Die Verfassungsbeschwerde,
in: JZ 1952,321ff |

Gliederung

	Seite
V o r b e m e r k u n g	1
<u>1. Teil:</u> Die Wiedervereinigung Deutschlands als politisches Gebot im Grundgesetz für die BRD vom 23.Mai 1949	2
<u>2. Teil:</u> Die Wiedervereinigung Deutschlands als rechtliches Gebot im Grundgesetz für die BRD vom 23.Mai 1949	7
1. Abschnitt: Wiedervereinigungsgebot und Präambel	7
A. Rechtliche Wertung der Vorsprüche zu früheren Verfassungen	11
I. Die Präambel der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.April 1871	11
II. Der Vorspruch zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.August 1919	14
B. Rechtliche Wertung der Präambel des GG	20
I. Rechtliche Bedeutungslosigkeit des Vorspruchs zum GG	22
II. Die Präambel als unmittelbar verpflichtendes rechtliches Gebot. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	25
III. Rechtssystematische Erwägungen, wörtliche, historische, rechtsvergleichende, teleologische und genetische Interpretation der Präambel	33
IV. Exkurs. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur Präambel des GG und § 31 BverfGG	44
V. Die Präambel als Auslegungsregel für die Bestimmungen des Grundgesetzes	48
2. Abschnitt: Wiedervereinigungsgebot und Art.23 GG	55

	Seite
3. Abschnitt: Wiedervereinigungsgebot und Art.146 GG	56
A. Rechtliche Bedeutungslosigkeit von Art.146 GG	56
B. Verfassungsrechtliches Gebot zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands aus Art.146 GG	57
C. Abwägung beider Auffassungen	60
4. Abschnitt: Wiedervereinigungsgebot und Art.146 GG in Verbindung mit dem Schlußsatz der Präambel des GG	63
<u>3. Teil: Der Inhalt des Wiedervereinigungsgebots</u>	69
A. Die territoriale Erstreckung des Wiedervereinigungsgebots	70
I. auf das Gebiet von BRD und DDR	71
II. auf das Gebiet von BRD, DDR und die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie	72
III. Rechtliche Würdigung beider Ansichten	74
B. Die personelle Erstreckung des Wiedervereinigungsgebots	77
I. Die im Schrifttum vorgenommene Abgrenzung	77
II. Abgrenzung der personellen Erstreckung des Wiedervereinigungsgebots aufgrund des Schlußsatzes der Präambel, Art.146 und Art.116 GG	79
C. Der Adressat des Wiedervereinigungsgebots	82
I. Jeder Deutsche als Normadressat	82
II. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	83
III. Die Bestimmung des Normadressaten aus Art.20 Abs.III GG	84

	Seite
D. Wiedervereinigungsgebot und Art.25 GG	86
I. Fragestellung und Grundlagen	86
II. Rang des Wiedervereinigungsgebots im Verhältnis zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts nach Art.25 GG	89
III. Bindung der Organe der BRD an die allgemeinen Regeln des Völkerrechts bei Maßnahmen aufgrund des Wiedervereinigungsgebots	92
E. Die Judizierbarkeit des Wiedervereinigungsgebots	93
I. Die Verpflichtung, die Wiedervereinigung zu fördern, anzustreben und zu verwirklichen	93
II. Die Verpflichtung, die Wiedervereinigung nicht rechtlich zu behindern oder faktisch unmöglich zu machen	95
<u>4. Teil:</u> Der Vollzug des Wiedervereinigungsgebots nach dem Grundgesetz	99
A. Art.23 Satz 2 GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der deutschen Einheit	104
I. Der Beitritt anderer Teile Deutschlands nach Art.23 Satz 2 GG	104
II. In Kraft setzen des Grundgesetzes gemäß Art.23 Satz 2 GG	108
B. Art.146 GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands	115
I. Die Bedeutung der freien Entscheidung im Sinne des Art.146 GG	115
II. Bindung der konstituierten Gewalt an die Bestimmungen des Grundgesetzes	117
III. Plebiszitärer oder repräsentativer Akt der Verfassungsgebung gemäß Art.146 GG	119
C. Art.146 GG im Verhältnis zu Art.23 Satz 2 GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der deutschen Einheit	121
D. Art.24 Abs.I GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands	127

Vorbemerkung

Die unter den verschiedensten Gesichtspunkten erörterte Wiedervereinigung Deutschlands gibt Anlaß zu der Untersuchung, inwieweit diese Frage durch die Bestimmungen des Grundgesetzes im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland eine Regelung erfährt. Ohne zu verkennen, daß Verfassungsrecht in großem Maße politisch bestimmtes Recht ist, kann Gegenstand dieser rechtswissenschaftlichen Arbeit - abgesehen von der einleitenden Darstellung einer politischen Verpflichtung zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands - nur die von politischen Erwägungen freie Erörterung der Frage sein, ob das Grundgesetz eine rechtliche Verpflichtung zur Wiedervereinigung enthält. Nur auf rechtliche Erwägungen beschränkt soll dabei insbesondere die territoriale und personelle Erstreckung eines möglichen Wiedervereinigungsgebots, Adressat und Judizierbarkeit dieser Norm, sowie das Verhältnis des Wiedervereinigungsgebots zu Art.25 des Grundgesetzes untersucht werden. Eine Erörterung der im Grundgesetz vorgesehenen Verfahrensmöglichkeiten grenzt diese Arbeit ab, deren Aufgabe es nicht sein kann, politisch neue Wege zur Wiedervereinigung aufzuzeigen oder früher beschrittene zu würdigen.

1. Teil

Die Wiedervereinigung Deutschlands als politisches
Gebot im Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23.Mai 1949

Die Vorgänge, die zur Schaffung des GG führten, lassen das Bewußtsein der daran Beteiligten von der politischen Notwendigkeit einer Wiederherstellung der deutschen Einheit erkennen.

1. Dies kommt zunächst darin zum Ausdruck, daß die Ministerpräsidenten der 11 Länder in den 3 westlichen Besatzungszonen die ihnen von den Militärgouverneuren dieser Zonen im sogenannten Frankfurter Dokument Nr.I¹⁾ übertragene Ermächtigung, eine "verfassungsgebende Versammlung" zur Ausarbeitung einer "Verfassung" einzuberufen, bis zur Möglichkeit einer gesamtdeutschen Regelung zurückgestellt wissen wollten²⁾. Von der verschiedenen Terminologie her vermag der dann zur Schaffung eines "Grundgesetzes" gebildete "Parlamentarische Rat" Anlaß zu (verfassungs-)rechtlicher Auslegung und Wertung geben; politisch kann es als Äußerung des Bewußtseins einer noch anzustrebenden deutschen Einheit gewertet werden.

¹⁾ Abgdr.bei Matz, JöR NF Bd.1 S.1-3. Die Dokumente Nr.I,II und III fußen auf den nach Abschluß der Beratungen zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg verfaßten Londoner Deutschlandkommunique vom 7.VI.1948, abgdr.in EA 1948,1437ff. Sie wurden den Ministerpräsidenten durch die Militärgouverneure am 1.VII.1948 in Frankfurt/M.übergeben.Dazu ausführlich Dennewitz, BK Einl.S.39-40 und S.44-45; von Mangoldt S.3.

²⁾ Ziff.2 der Stellungnahme der 11 Ministerpräsidenten zu Dokument Nr.1 auf der Konferenz in Koblenz vom 8.-10.VII.1948, abgdr.bei Dennewitz, BK Einl.S.45.

Der Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee läßt dies ebenso erkennen¹⁾, wie die Beratungen des Parlamentarischen Rates über den Inhalt der Präambel des GG. Hierbei wollte der Abg.v.Mangoldt²⁾ durch die Präambel ein Bekenntnis zur Einheit Deutschlands abgelegt sehen. Dem stimmten maßgeblich die Abg. Süsterhenn³⁾ und Heuß⁴⁾ zu. Der Abg.Schmid⁵⁾ war darüber hinaus der Meinung, die Präambel müsse zum Ausdruck bringen, daß die Arbeit des Parlamentarischen Rates nur der organisatorischen Vorbereitung der vollen Einheit Deutschlands dient. Diese Erwägungen fanden, vielfach formuliert und abgeändert, ihren Niederschlag in der Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949.

2. Aus den Sätzen der Präambel:

" ... von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren ..."

und

" ... um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben ...",

sowie

"Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden."

folgt des BverfG⁶⁾ - abgesehen von weitergehenden rechtlichen Erörterungen - eine politische Ver-

1) Verfassungskonvent S.17.

2) Abg.v.Mangoldt in der 8.Sitzung des Grundsatzausschusses am 7.X.1948, Sten.Prot.S.7 und bei Matz, JöR NF Bd.1 S.23, sowie in der 26.Sitzung des Hauptausschusses am 10.XII.1948, Sten.Ber.S.306.

3) Abg.Süsterhenn in der 6.Sitzung des Plenums am 20.X.1948, Sten.Ber.S.72-74.

4) Abg.Heuß in der 6.Sitzung des Plenums am 20.X.1948, Sten.Ber.75-76.

5) Abg.Schmid in der 8.Sitzung des Grundsatzausschusses am 7.X.1948, Sten.Prot.S.7/8 und bei Matz, JöR NF Bd.1 S.23.

6) BverfGE 5,85(126/7).

pflichtung, die staatliche Einheit Deutschlands wieder herzustellen.

Dieser Auffassung des BverfG schließen sich Giese-Schunck¹⁾ und Hamann²⁾ an. Für Schramm³⁾ ergibt sich aus dem letzten Satz der Präambel eine den staatlichen Organen und den Politikern gestellte Aufgabe, die Einheit Deutschlands zu vollenden. Dem folgend sehen v.Mangoldt-Klein⁴⁾ im Schlußsatz der Präambel eine Bekräftigung des vorher durch den Satz: " ... seine nationale und staatliche Einheit zu wahren ..." gesteckten Zieles und wenden sich mit Recht gegen Hiller⁵⁾, der darin nur wirren pleonastischen Kitsch zu erblicken vermag. Die weiteste politische Auslegung hat die Präambel durch Abendroth erfahren. Abendroth leitet aus dem Vorspruch zwar ebenfalls "ein verpflichtendes Programm der Gesamtpolitik"⁶⁾ im Hinblick auf die wiederherzustellende deutsche Einheit ab⁷⁾, sieht dieses politische Gebot jedoch nicht isoliert, sondern der europäischen Integration zugeordnet⁸⁾ und nur im Zusammenhang mit dieser zu verwirklichen⁹⁾.

1) Giese-Schunck, Präambel Anm.II 1; ebenso Leibholz-Rinck, Einf.Anm.50 und in der Erl.zur Präambel, S.38.

2) Hamann, Präambel Anm.A; zustimmend auch v.Winterfeld, EA 1956, 9211.

3) Schramm, bei Trossmann in Der 2.Deutsche Bundestag, S.32

4) v.Mangoldt-Klein, S.42 und S.49, sowie v.Mangoldt S.31.

5) Hiller in Die Zeit Nr.24 vom 16.VI.1949 S.4. Zutreffend ist Lehmann-Brauns, Diss.S.38 Anm.2, der Ansicht, daß diese Äußerung Hillers als ein offensichtlich literarisches Werturteil im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Arbeit keine Beachtung finden kann.

6) Abendroth, EA 1951, 4387.

7) So auch Abendroth unter Hinweis auf die Präambel und Art.146 GG in Zeitschrift für Politik 1956, 309 und in AöR 76,6-7 und S.24.

8) Abendroth, EA 1951, 4387.

9) Abendroth, EA 1951, 4391.

4. Zu dem vom BverfG und im Schrifttum¹⁾ aus dem GG abgeleiteten politischen Gebot, die Wiedervereinigung Deutschlands herbeizuführen, hat sich die Bundesregierung bekannt. Anstelle wiederholter Erklärungen kann hierfür die des Staatssekretärs Ritter von Lex²⁾, Vertreter der Bundesregierung in dem Prozeß gegen die KPD vor dem Bundesverfassungsgericht, angeführt werden; danach ist die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands Pflicht und Hauptziel der Politik der Bundesregierung³⁾,

- 1) Außer dem oben aufgeführten Schrifttum sehen im GG ein politisches Wiedervereinigungsgebot begründet: Schmid, DÖV 1954, 2; Grewe, VVDStRL 12, 141 und in DRZ 1949, 414/5; Rumpf, EA 1957, 9729; Zinn, AöR 75, 295.
- 2) Ritter von Lex, Bulletin Nr. 224 vom 30. XI. 1954 S. 2064/5; so auch Ritter von Lex mit diesbezgl. inhaltsgleichen Ausführungen in Bulletin Nr. 235 vom 15. XII. 1954 S. 2170 und in Bulletin Nr. 238 vom 18. XII. 1954 S. 2204/5.
- 3) An weiteren Erklärungen der Bundesregierung bzgl. der deutschen Einheit ist insbesondere das Memorandum vom 2. XI. 1956 hervorzuheben, abgdr. in Bulletin Nr. 169 vom 8. XI. 1956 S. 1626-1630. Vgl. ferner: Die Erklärung der BR vor dem Dt. BT vom 21. X. 1949, abgdr. in Bemühungen Teil I S. 7-9; die Erklärung der BR über die Durchführung gesamtdeutscher Wahlen vom 22. III. 1950 abdr. in Bemühungen Teil I S. 9-11; die Erklärung der BR vor dem Dt. BT in dessen Sitzung vom 14. IX. 1950, abgdr. in Bemühungen Teil I S. 15/16; die Note des BK an die Alliierte Hohe Kommission vom 1. X. 1950, abgdr. in Bemühungen Teil I S. 17-18; die Erklärung des BK und die Erklärung der BR zum "Grotewohl-Brief" vom 15. I. 1951, abdr. in Bemühungen Teil I S. 22-25; die Note der BR an die Westalliierten Regierungen zur Frage gesamtdeutscher Wahlen vom 9. III. 1951, abgdr. in Bemühungen Teil I S. 33-34; die Erklärung der BR vor dem Dt. BT über die Abhaltung gesamtdeutscher Wahlen in dessen Sitzung vom 27. IX. 1951, abgdr. in Bemühungen Teil I S. 40-42; das Memorandum des BK an Präsident Eisenhower vom 29. V. 1953, abgdr. in Bemühungen Teil I S. 119; die Erklärung der BR vor dem Dt. BT vom 17. VI. 1953, abgdr. in Bemühungen Teil I S. 120-121; die Erklärung der BR über ein Sofortprogramm zur Wiedervereinigung Deutschlands vom 1. VII. 1953, abgdr. in Bemühungen Teil I S. 125; die Erklärung der BR über die Ergebnisse der Berliner Viermächtekonferenz vom 25. II. 1954, abgdr. in Bemühungen Teil II S. 80-87; die Erklärung der BR vom 1. IX. 1954, abgdr. in Bemühungen Teil II S. 112; die Erklärung der BR nach Abschluß der Londoner Neunmächtekonferenz vom 5. X. 1954, abgdr. in Bemühungen Teil II S. 136-148 (147); die Stellungnahme der BR zur Genfer Konferenz der Regierungschefs vom 28. VII. 1955, abgdr. in Bemühungen Teil II S. 209-210; die Grundsatzklärung des BK vom 9. IX. 1955, abgdr. in Bemühungen

ein Ziel, dem sich auch der Deutsche Bundestag in mehreren EntschlieÙungen verpflichtet zu sein erklärt hat¹⁾.

Forts.von S.5 Anm.3

Teil II S.221-225 (223); die Erklärung der BR zum Abschluß der Genfer Konferenz vom 1.XII.1955, abgdr. in Bemühungen Teil II S.274-290 (285); die Regierungserklärung des Bundesaußenministers v.Brentano vom 28.VI.1956, vom 31.I.1957 und vom 5.XI.1959, abgdr. in Bemühungen 1955-1966 S.137-159 (151-159), S.179-193 (191/2) und S.317-324 (319); die Regierungserklärung von BK Adenauer vom 29.XI.1961, abgdr.in Bemühungen 1955-1966 S.402-408 (405); die Rede von Bundesaußenminister Schröder vom 4.XI.1962, abgdr.in Bemühungen 1955-1966 S.418/9; die Regierungserklärung von BK Adenauer vom 9.X.1962 und vom 6.II.1963, abgdr.in Bemühungen 1955-1966 S.433-436 (435) und S.439-443 (441); die Regierungserklärung von BK Ehrhard vom 18.X.1963 und vom 10.XI.1965, abgdr.in Bemühungen 1955-1966 S.461-466 (461/2) und S.547-555 (551/2).

- 1) So die EntschlieÙungen des Dt.BT vom 14.IX.1950, vom 9.III.1951 und vom 17.VI.1953, abgdr.in Bemühungen Teil I S.16-17, S.31-33 und S.120/1, sowie die EntschlieÙungen vom 10.XII.1953, vom 25.II.1954, vom 7.IV.1954, vom 23.IX.1955 und vom 2.XII.1955, abgdr.in Bemühungen Teil II S.28, S.87-88, S.94, S.249 und S.290; ferner die EntschlieÙungen des Dt.BT vom 10.V.1957 zur Abrüstung und Wiedervereinigung, vom 14.VI.1961 zur deutschen Ostpolitik und vom 12.X.1962 zur Deutschlandfrage, abgdr. in Bemühungen 1955-66 S.206, S.362 und S.436/7.

2. Teil

Die Wiedervereinigung Deutschlands als rechtliches Gebot im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949

1. Abschnitt:

Wiedervereinigungsgebot und Präambel des GG

1. Ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiedervereinigung Deutschlands setzt voraus, daß das GG eine Norm enthält, die zur Wiederherstellung der deutschen Einheit verpflichtet¹⁾. Ein Rechtssatz dieses Inhalts ist nach Auffassung des BverfG²⁾ die Präambel des GG:

"Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den Ländern Baden ... um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik beschlossen. Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war. Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden"³⁾.

1) Ohne verfassungsrechtliche Grundlage hält - soweit ersichtlich - nur v.Hippel, VVDStRL 10,24, die Frage der Einheit Deutschlands "aus dem Ungeschriebenen der moralischen Weltverfassung" für beantwortbar. Krüger, Gesamtverfassung S.15, spricht von einem Verfassungsgebot der Wiedervereinigung, ohne dessen Grundlage anzugeben und beruft sich zur Begründung unzutreffend auf BGHZ 20,323(331).

2) BverfGE 5,85 (127).

3) BGBl.1949 S.1.

Der Vorspruch bringe den Willen des deutschen Volkes zum Ausdruck, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und fordere es unter Hinweis darauf, daß die mit dem GG angestrebte Ordnung das staatliche Leben nur für eine Übergangszeit regeln soll, auf, die Einheit und Freiheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung zu vollenden.

Der Präambel komme zwar naturgemäß vor allem politische Bedeutung zu; darüber hinaus habe sie auch rechtlichen Gehalt, der sich nicht auf gewisse rechtlich erhebliche Feststellungen und Rechtsverwahrungen beschränke, die für die Auslegung des GG zu beachten seien. Vielmehr sei "aus dem Vorspruch für alle politischen Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland die Rechtspflicht abzuleiten, die Einheit Deutschlands mit allen Kräften anzustreben, ihre Maßnahmen auf dieses Ziel auszurichten und die Tauglichkeit für dieses Ziel jeweils als einen Maßstab ihrer politischen Handlungen gelten zu lassen"¹⁾.

Obwohl das BverfG keine grundsätzlichen Erwägungen über die rechtliche Bedeutung der Präambel einer Verfassung anstellt, lassen die zitierten Urteilsgründe klar erkennen, daß das BverfG im Vorspruch zum GG eine verpflichtende Norm sieht, die die Wiedervereinigung Deutschlands als unmittelbar geltendes rechtliches Gebot beinhaltet.

2. Dieser Auffassung des BverfG folgen in der Rechtsprechung das BverwG²⁾, der BGH³⁾ und im Schrifttum Giese-Schunck⁴⁾, Hamann⁵⁾, Fischer⁶⁾, Schunck-DeClerk⁷⁾ und

1) BverfGE 5,85 (127).

2) Urteil des BverwG vom 30.V.1960 in DÖV 1961,25.

3) Urteil des BGHSt vom 18.II.1964 in NJW 1964,1083.

4) Giese-Schunck, Präambel Anm.II 1; ebenso Leibholz-Rinck, Einf.Anm.50 und in der Erl.zur Präambel, S.38.

5) Hamann, Präambel Anm.A; so auch Eitel, S.60-62, unter ausführlicher Darlegung der Entscheidung des BverfG; v.Horn, Diss.S.38 und Gutmann, Diss.S.116/7; wie die Untersuchung zeigen wird, kann entgegen Gutmann diesbzgl. wohl nicht von einer überwiegenden Meinung gesprochen werden. Darüber hinaus beruft sich Gutmann, Diss.S.116 Anm.4, zu Unrecht auf Maunz, Staatsrecht S.41, als einen Vertreter dieser Ansicht. Denn Maunz stellt lediglich die Ansicht des BverfG dar, kennzeichnet selbst aber die Präambel nur als wichtiges Dokument für das Verständnis des GG und seiner Auslegung.

Schuster¹⁾, die gleichfalls ohne die Präambel des GG einer Wertung zu unterziehen, feststellen, daß sie eine rechtliche Verpflichtung zur Herstellung der deutschen Einheit enthält²⁾.

3. Der Auffassung des BverfG³⁾ und der des ihm folgenden Teils der Lehre begegnen schon insofern Bedenken, als das BverfG der Präambel des GG den Rang einer verpflichtenden Rechtsnorm zumißt und sich damit in Gegensatz zu einer überkommenen und weit überwiegenden Auffassung stellt, ohne sich mit dieser auseinanderzusetzen oder eine grundsätzliche rechtliche Würdigung der Präambel im Rahmen einer Verfassung vorzunehmen⁴⁾⁵⁾. Dies aber erscheint

Forts.von S.8 Anm.5):

Unzutreffend führt Gutmann ferner v.Mangoldt-Klein, S.40-41, als Vertreter der Ansicht von der Normativität der Präambel auf.

- 6) Fischer, Blätter für dt.und int.Politik 1959,474.
7) Schunck-DeClerk S.138.

-
- 1) Schuster, Existenz S.140.
2) Auch Küchenhoff, NJW 1960, 223, fußt ohne eigene Begründung auf dem Urteil des BverfG, sieht jedoch über dieses hinausgehend durch den Schlußsatz der Präambel jeden Staatsbürger verpflichtet, für die Wiedervereinigung einzutreten.
3) Außer der oben aufgeführten Entscheidung des BverfG in BverfGE 5,85 (126/7), vgl. noch den Beschluß des BverfG vom 20.XII.1960 in DÖV 1961,224.
4) So aber unzutreffend Schuster, Existenz S.139, der zu übersehen scheint, daß das BverfG zwar eingehend den Inhalt des von ihm aus der Präambel entnommenen verfassungsrechtlichen Wiedervereinigungsgebotes erörtert, nicht aber die Frage, ob die Präambel eine Rechtsnorm ist; diesbzgl. läßt es das BverfG mit einer bejahenden Feststellung bewenden.
5) Auch die Bundesregierung vertrat im Verfahren vor dem BverfG um den Beitritt zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in ihrem Schriftsatz vom 31.XII.1952, abgdr.in Wehrbeitrag II S.684ff (687), ohne nähere Begründung oder rechtliche Erörterung die Auffassung, daß die Präambel des GG ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiederherstellung der deutschen Einheit enthält. Diese Ansicht hat die Bundesregierung später durch Ritter von Lex und Lechner als ihre Vertreter in dem Verfahren vor dem BverfG um das Verbot der KPD wiederholt; so die Stellungnahmen der Bundesregierung vom 26.XI.1954 und vom 14.XII.1954, abgdr. in KPD-Prozeß I S.133ff (138), S.345 und S.330ff (337).

für die Beantwortung der Frage geboten, ob die Präambel des GG eine rechtliche Verpflichtung zur Wiedervereinigung Deutschlands enthält. Für eine historische Interpretation als Mittel zur Auslegung des GG¹⁾ soll daher zunächst die rechtliche Bedeutung der Vorsprüche früherer Verfassungen untersucht werden.

Forts.von S.9 Anm.5):

In dem Verfahren vor dem BverfG um den Beitritt zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft trafen auf der Gegenseite die SPD-Bundestagsfraktion und die niedersächsische Landesregierung gleichfalls die Feststellung, daß die Präambel ein verpflichtendes Gebot zur Wiedervereinigung beinhaltet; so die SPD-Bundestagsfraktion in ihren Schriftsätzen vom 8.X.1952 und 21.XI.1952, abgdr. in Wehrbeitrag II S.227ff (232) und S.751ff (767 und 769), sowie die niedersächsische Landesregierung in ihrer Stellungnahme vom 21.VIII.1952, abgdr. in Wehrbeitrag II S.402ff (416).

1) v.Mangoldt-Klein S.9.

A. Rechtliche Wertung der Vorsprüche zu
 früheren Verfassungen

I. Die Präambel der Verfassung des Deutschen Reiches
 vom 16. April 1871

1. Die ein bedeutenderes Gesetzeswerk, insbesondere eine Verfassung, herkömmlich einleitenden Worte¹⁾, die sogenannte Präambel oder der Vorspruch, gaben Rechtssprechung und Lehre für die Präambel der Konföderations-Akte der rheinischen Bundesstaaten vom 12. Juli 1806²⁾, der deutschen Bundes-Akte vom 8. Juni 1815³⁾, der Wiener-Schluß-Akte vom 15. Mai 1820⁴⁾, sowie der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849⁵⁾ keine Veranlassung, deren rechtliche Bedeutung zu erörtern⁶⁾.

Dies mag seine Erklärung darin finden, daß auch noch der Vorspruch zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871:

"Seine Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, seine Majestät der König von Bayern ... schließen einen ewigen Bund zum Schutz des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen

1) Vgl. dazu bei Brorsen, S. 1ff, die Präambel der Verfassungen von Frankreich, Irland, Italien, Tschechoslowakei, Finnland, Jugoslawien und der Schweiz, sowie die Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, abgdr. bei Dennewitz, Verfassungen S. 54. Vgl. ferner bei Fußlein, S. 103, 123, 157, 174, 205, 222, 266 und 285 die Vorsprüche zu den Verfassungen der Bundesländer.

2) abgdr. bei Binding, Staatsgrundgesetze Heft III S. 1.

3) abgdr. bei Binding, aaO S. 17.

4) abgdr. bei Binding, aaO S. 35.

5) abgdr. bei Binding, Staatsgrundgesetze Heft II S. 1.

6) Soweit ersichtlich, nimmt nur v. Ruville, S. 167, dazu Stellung im Vergleich zur Präambel der Reichsverfassung von 1871 und mißt dem Vorspruch der deutschen Bundes-Akte von 1815 lediglich enuntiative, keine dispositiv-Bedeutung bei.

"Deutsches Reich" führen und wird nachstehende Verfassung haben"¹⁾,

wie auch die Präambel der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867²⁾ von Vertretern einer älteren Auffassung nicht als Bestandteil der Verfassung angesehen wird. Zorn³⁾ ist der Meinung, daß der Vorspruch "juristisch nicht zur Verfassung" gehört, sondern nur deren Motive und die Mitteilung einer rechtshistorischen Tatsache enthält. v. Seydel⁴⁾ weist zur Begründung der gleichen Auffassung daraufhin, daß die Worte des Vorspruchs "... und wird nachstehende Verfassung haben" diesen deshalb als nicht zu der nachstehenden Verfassung gehörend kennzeichnen.

2. Demgegenüber sehen die Vertreter einer bereits überwiegenden Auffassung die Vorsprüche zur Reichsverfassung und zu der Verfassung des Norddeutschen Bundes als Bestandteil dieser Verfassungen an, werten sie jedoch nicht als Rechtsnorm. Der Vorspruch stelle die Tatsache von übereinstimmenden Willenserklärungen fest und habe als Bericht keine dispositive sondern lediglich enuntiative Bedeutung⁵⁾. Haenel⁶⁾ stimmt dem unter Hinweis darauf zu, daß diese allgemeinen Klauseln nicht als "rechtliche Ermächtigungen" beabsichtigt sind, sondern nur enuntiativ den "politischen Endzweck" bezeichnen⁷⁾.

1) BGBl. von 1871 Nr. 16 S. 63. Auf die im Schrifttum erörterte Streitfrage, ob es sich hierbei lediglich um eine "neue Redaktion" oder um eine Zurückdatierung auf den Tag der Reichsgründung am 1. I. 1871 handelt, kommt es für die rechtliche Wertung des Vorspruchs der Verfassung nicht an, vgl. dazu Meyer-Anschütz, § 68 S. 208; Arndt, Reichsverfassung von 1871 S. 63; Zorn, Reichsverfassung § 11 S. 30; v. Seydel S. 25.

2) BGBl. des Norddeutschen Bundes von 1867 Nr. 1 S. 1. Eine Aufführung ihres Wortlautes erübrigt sich insofern, als sie sich von dem Vorspruch zur Reichsverfassung nur durch die Aufzählung der 22 den "ewigen Bund" schließenden Staatsoberhäupter der Einzelstaaten und den Worten Norddeutscher Bund statt "Deutsches Reich" unterscheidet.

3) Zorn, Staatsrecht S. 58 und anscheinend auch Rehm S. 136.

4) v. Seydel S. 28.

5) Meyer-Anschütz, Staatsrecht § 64 S. 195; Arndt, Reichsverfassung von 1871 S. 65; v. Mohl S. 61; v. Ruville S. 165 und S. 165 Anm. 4.

6) Haenel, § 33 II 2 S. 219.

7) Ebenso Preuß, Reich und Länder S. 16; Bühler S. 17.

3. Einer wertenden Stellungnahme zwischen der von Zorn und v.Seydel einerseits und der zuletzt aufgeführten Meinung andererseits bedarf es nicht, da in diesem Teil der Untersuchung allein darauf abzustellen ist, ob die Präambel der Verfassung eine verpflichtende Rechtsnorm ist. Dies wird aber sowohl durch Zorn und v.Seydel¹⁾, nach deren Auffassung der Vorspruch nicht einmal Bestandteil der Verfassung ist, als auch von Meyer-Anschütz, Arndt, v.Mohl und Haenel, den Vertretern der oben aufgeführten zweiten Auffassung, verneint.

Unzutreffend ist Lehmann-Brauns²⁾ der Ansicht, v.Jagemann³⁾ und v.Rönne⁴⁾ seien unter Hinweis darauf, daß die Präambel der Reichsverfassung ein Ausscheiden der Einzelstaaten aus dem Bund verbietet, der Meinung, der Vorspruch sei ein Rechtssatz. Zwar spricht v.Jagemann der Präambel nicht jegliche rechtliche Bedeutung ab, sagt jedoch eindeutig, daß der Bund die Voraussetzung der Verfassung und nicht deren Folge ist⁵⁾; daraus ergibt sich, daß die rechtliche Verpflichtung, den Bund aufrecht zu erhalten, nicht aus der Präambel, sondern aus den sogenannten Novemberveträgen der Einzelstaaten untereinander folgt, die zur Reichsgründung am 1.I.1871 führten⁶⁾⁷⁾. v.Rönne⁸⁾ schließlich sagt

1) Vgl.o. S.12 Anm.3 und 4.

2) Lehmann-Brauns, Diss.S.10, der an dieser Stelle ebenfalls zu Unrecht Heilfron, S.208 und v.Seydel, S.33, zitiert.

3) v.Jagemann S.29.

4) v.Rönne, Staatsrecht Bd.I S.46.

5) v.Jagemann S.30.

6) Deshalb ist Meyer, S.58-59, der sich auf Bähr, S.75-76, beruft, nicht zuzustimmen, wenn er dem Vorspruch deshalb dispositive Bedeutung zumißt, weil er den eigentlichen Bundesschluß enthalte; somit Recht Beseler S.187.

7) In diesem Sinne kann wohl auch die widersprüchlich erscheinende Auffassung von Dambitsch, S.12, verstanden werden, der einerseits in der Präambel nur den Ausdruck eines historischen Vorgangs sieht, andererseits aus ihr jedoch verpflichtende Rechtssätze ableitet mit der Begründung, daß für die Zukunft erhalten bleiben muß, was schon bestand, als die Verfassung ins Leben trat; das aber waren die durch die Novemberveträge begründeten Verbindlichkeiten.

8) v.Rönne, Staatsrecht Bd.II S.30.

an anderer Stelle, daß der Vorspruch keine befehlende Vorschrift über Rechte und Pflichten ist.

Damit kann festgestellt werden, daß die Präambel der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867 und der Vorspruch zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 weit überwiegend nicht als verpflichtende Rechtsnorm gewertet werden.

II. Der Vorspruch zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919

- 1a) Als eine verpflichtende Rechtsnorm wird die Präambel der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919:
- "Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern, hat sich diese Verfassung gegeben"¹⁾
- soweit ersichtlich - nur von Hubrich²⁾ aufgefaßt. Er begründet seine Meinung, die Präambel habe nicht bloß enuntiativen Wert sondern "dispositiv-juristischen Charakter", damit, daß sie als gesetzliche Bestimmung im Reichsgesetzblatt zusammen mit den anderen Artikeln der Verfassung veröffentlicht worden ist³⁾. Außerdem entspreche ihr Inhalt den Anforderungen einer Rechtsnorm, da darin über Wesen und Bestimmung des zu ordnenden Gemeinwesens Regeln enthalten seien⁴⁾.
- b) Diese Begründung überzeugt in ihrem ersten Teil insofern nicht, als es gerade fraglich ist, ob der Vorspruch eine verpflichtende rechtliche Regelung

1) RGBI. Nr. 152 S. 1383.

2) Hubrich S. 13-14.

3) Mit ähnlicher Begründung bejaht Löser, Diss. S. 49-50, den Rechtssatzcharakter der Präambel der Reichsverfassung von 1871.

4) Unzutreffend bemerkt daher Eitel, S. 61, daß die Präambel der Reichsverfassung von 1919 nach unbestrittener Auffassung nicht als Rechtssatz gewertet wird.

- d.h. nach Hubrich eine gesetzliche Bestimmung - ist; denn wenn ihm lediglich enuntiative Bedeutung zukommt ist die Veröffentlichung des Vorspruchs im Reichsgesetzblatt nicht geeignet, ihn zur verpflichtenden Rechtsnorm zu machen. Damit hat Hubrich wohl vorausgesetzt, was es zu beweisen gilt; dies veranlaßt Schmitt¹⁾, ihn eines "hilflosen Formalismus mit einigem Gefühl für die sachliche Bedeutung des Vorspruchs" zu zeihen²⁾.

Auch ist Hubrich nicht darin zuzustimmen, daß der Vorspruch den Anforderungen einer Rechtsnorm entspricht. Dafür entbehrt die Präambel einer klar und näher bestimmten rechtlichen Regelung; sie spricht vielmehr nur allgemein davon, daß das deutsche Volk in seinen Stämmen einig ist, daß das Reich zu erneuern, dem Frieden zu dienen, der gesellschaftliche Fortschritt zu fördern ist und genügt deshalb zwar den Anforderungen, die an eine "solenne Einleitungsklausel"³⁾ oder ein "feierliches Gelöbniß"⁴⁾, nicht aber denen, die an eine verpflichtende rechtliche Regelung zu stellen sind⁵⁾.

- c) So wie eine objektive Auslegung des Vorspruchs die Ansicht von Hubrich nicht zu stützen vermag, steht diese auch in Widerspruch zu der Bedeutung, die die verfassungsgebende Nationalversammlung der

1) Schmitt S.25.

2) Eine Klärung ihrer rechtlichen Bedeutung erfährt die Präambel durch Schmitt nicht, da er sich auf die Kritik anderer Ansichten beschränkt und im Vorspruch lediglich die "authentische Erklärung des deutschen Volkes" sieht, "daß es mit vollem politischen Bewußtsein als Träger der verfassungsgebenden Gewalt entscheiden will", Schmitt S.25.

3) Abg.Preuß in der 40.Sitzung des Verfassungsausschusses am 16.VI.1919, Prot. des Verfassungsausschusses S.491.

4) Abg.Fischer in der 17.Sitzung der Nationalversammlung am 28.II.1919 Sten.Ber.S.371 D.

5) Vgl.dazu unten S.36.

Präambel geben wollte¹⁾. Außer der bereits aufgeführten Meinung der Abg. Preuß und Fischer sollte nach Ansicht des Abg. Quark²⁾ der Vorspruch eine "passende, knappe, möglichst klare Wiedergabe des Inhalts der Verfassung in volkstümlicher Form" sein und der Abg. Kahl³⁾ bezeichnete ihn als gehobene Einleitung und feierliche Kundgebung eines Entschlusses. Auch die Entstehungsgeschichte spricht daher gegen die von Hubrich vorgenommene Wertung des Vorspruchs als einer verpflichtenden Norm.

Gestützt auf die Entstehungsgeschichte, mißt ein kleiner Teil des Schrifttums der Präambel im Rahmen der Verfassung keinerlei Bedeutung zu. So sprechen Bredt⁴⁾, Berger⁵⁾, Poetzsch-Heffter⁶⁾ und Lukas⁷⁾ von der Präambel nur als von den Eingangsworten der Verfassung und weisen lediglich auf den Gegensatz zwischen ihr und dem Vorspruch der Reichsverfassung von 1871 hin⁸⁾.

- 1) Hierbei wird nicht verkannt, daß nach der grundlegenden Entscheidung des BverfG in seinem Urteil vom 21.V. 1952 - BverfGE 1,299 (312) - maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers ist und nicht die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung. Der Entstehungsgeschichte des Vorspruchs kommt jedoch insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit der oben durchgeführten objektiven Auslegung - wonach der Vorspruch im Gegensatz zu der Auffassung von Hubrich keine verpflichtende Verfassungsnorm ist - bestätigt.
- 2) In der 40. Sitzung des Verfassungsausschusses am 16.VI. 1919, Prot. des Verfassungsausschusses S.490.
- 3) Abg. Kahl in der 44. Sitzung der Nationalversammlung am 2.VII.1919, Sten.Ber.S.1208 C.
- 4) Bredt S.29; ebenfalls v.Freytag-Loringhoven S.34.
- 5) Berger S.7.
- 6) Poetzsch-Heffter S.70.
- 7) Lukas S.3-4.
- 8) So auch Bühler S.35, jedoch unter ausdrücklicher Betonung, daß der Vorspruch nicht zum rechtlich verpflichtenden Inhalt der Reichsverfassung gehört; ebenso Apelt, S.127 und S.131, sowie v.Calker S.77.

Im Gegensatz dazu sehen Anschütz¹⁾ und Arndt²⁾ im Vorspruch eine Rechtsnorm, die jedoch nur enuntiativ, nicht dispositiv sei³⁾. Dem stimmt Preuß⁴⁾ unter Hinweis darauf zu, daß der Vorspruch insofern auch sachlich nicht bedeutungslos ist, als er in gedrängter Form den Geist und die Entwicklungstendenz aufzeigt, "die das Werden der Verfassung beherrschten".

3. Hierbei zeichnet sich eine neuere Auffassung ab, die über die dem Vorspruch einer Verfassung bisher zugebilligte Bedeutung hinausgeht. So mißt Wittmayer⁵⁾ der Präambel zwar ebenfalls keinen "dispositiven Charakter" bei; sie sei jedoch als "Kennzeichnung des Geistes, der das neue Verfassungswerk beseelen soll" kaum weniger wichtig ... als mancher zweifelhafte Rechtssatz". Wittmayer kommt jedoch noch nicht zu einer eindeutigen rechtlichen Wertung, da er einerseits in der Präambel nur die pathetische Erläuterung eines historischen Vorgangs, andererseits in ihr "authentisches Auslegungsmaterial" enthalten sieht, weil sie integrierender Bestandteil des Verfassungstextes sei⁶⁾.

4. Den hierin anklingenden Gedanken spricht - soweit ersichtlich - erstmals Giese⁷⁾ aus. In Übereinstimmung mit dem oben aufgeführten Schrifttum trägt nach ihm

1) Anschütz S.31; so wohl auch Heller, VVDStRL 4 (1928), 123, der von dem unverbindlichen Gesetzesinhalt der Präambel spricht.
2) Arndt, Reichsverfassung von 1919 S.51; ebenso Stier-Somlo S.295.
3) Dieser Ansicht scheint auch Gebhard, S.58, zu sein, der sich auf Anschütz und Arndt beruft, obwohl er in dem Vorspruch zur Verfassung keine Rechtsnorm sieht. Hierin liegt wohl nur dann kein Widerspruch, wenn Gebhard unter dem Begriff "Norm" nur eine verpflichtende rechtliche Regelung versteht und nicht anerkennt, daß ein Rechtssatz lediglich enuntiative - d.h. aus-sagende, berichtende, feststellende - Bedeutung haben kann.
4) Preuß, Reich und Länder S.17-18.
5) Wittmayer S.39-40.
6) Wittmayer S.40.
7) Giese, Reichsverfassung von 1919 S.35. Auf diese Ansicht von Giese, der in der Präambel zwar eine Verfassungsnorm sieht, deren rechtliche Bedeutung jedoch beschränkt, ist im Zusammenhang mit seiner Auffassung zur Präambel des GG einzugehen, vgl.unten S.24-25.

der Vorspruch nicht "dispositiven, sondern bloß enuntiativen deklaratorischen Rechtscharakter". Die Präambel sei zwar keine befehlende, sondern eine aussagende Norm, die aber rechtlich als Auslegungsregel für das geltende und als Richtschnur für das künftige Recht belangvoll sei. Liermann¹⁾ begründet die gleiche Auffassung damit, daß im Vorspruch die hohen Ziele und Aufgaben des Reiches und der staatlichen Gemeinschaft niedergelegt sind.

Laun²⁾ sieht in der Präambel nicht nur eine geschichtliche Festlegung, sondern mißt ihr rechtliche Bedeutung zu mit der Begründung, daß lediglich geschichtliche Tatsachen unabhängig von der Anerkennung durch den Gesetzgeber sind, so daß auch der allgemeine Satz der Verfassung als Programm den einfachen Gesetzgeber bindet. Der Vorspruch sei deshalb bedeutungsvoll für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von einfachen Reichsgesetzen und von Landesgesetzen; Gerichten und Verwaltungsbehörden könne er allgemeine Auslegungsregeln geben.

5. Hiermit wird ein Wandel in der rechtlichen Bewertung der Präambel einer Verfassung ersichtlich von der Auffassung, die in ihr nicht einmal einen Bestandteil der Verfassung sah bis zu der Meinung, die den Vorspruch als eine für die Auslegung von Verfassung, Reichs- und Landesgesetzen belangvolle aussagende Rechtsnorm wertet.

Für eine historische Interpretation der Präambel des GG kann jedoch festgestellt werden, daß - ausnehmlich der mit diesen Gründen wohl nicht vertretbaren Ansicht von Hubrich³⁾ - auch in der Präambel der

1) Liermann S.175.

2) Laun, Staatsvolk S.250.

3) Hubrich S.11-12; vgl.o. S.14-16.

Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 nach einhelliger Auffassung keine unmittelbar verpflichtende Rechtsnorm gesehen wird¹⁾).

1) Eine rechtsvergleichende Betrachtung stützt dieses Ergebnis insofern, als auch die Präambeln der damaligen Länderverfassungen nicht als verpflichtende Rechtsnormen gewertet werden. So z.B. Giese-Volkman, S.37 und Waldecker, S.34, hinsichtlich der Präambel der Verfassung des Freistaates Preußen vom 30.XI.1920 - PreußGS 1920 Nr.54 S.543 - und wohl auch Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht S.25, hinsichtlich des Vorspruchs zur Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14.VIII.1919 - Bay.GVBl. Nr.58 S.531.

B. Rechtliche Wertung der Präambel des GG

1. Entsprechend den oben aufgezeigten Ansichten von der rechtlichen Bedeutung des Vorspruchs einer Verfassung werden auch im gegenwärtigen Schrifttum die unterschiedlichsten Auffassungen über die Rechtsnatur der Präambel des GG vertreten. Vorangestellt sei hier, daß ein kleiner Teil des Schrifttums für die Erörterung der Präambel des GG teils eine Terminologie verwendet, die eine rechtliche Bewertung offen läßt, teils zu einer vertretenen Ansicht nur schwer miteinander zu vereinbarende Ausführungen macht.

So leitet Schramm¹⁾ einerseits aus dem letzten Satz der Präambel eine den staatlichen Organen und den Politikern "gestellte Aufgabe" her und läßt damit offen, ob er hierin eine politische Forderung oder ein verfassungsrechtliches Gebot sieht; andererseits glaubt Schramm jeden Deutschen ungleich stärker angesprochen als die staatlichen Organe, da der Schlußsatz der Präambel jedem Deutschen als "oberste Pflicht" gebiete, zur Wiedervereinigung Deutschlands beizutragen. Daß es sich hierbei nach der Ansicht von Schramm wohl kaum um ein an jeden Deutschen gerichtetes verfassungsrechtliches Gebot handeln kann, erhellt; denn wenn Schramm für die staatlichen Organe aus der Präambel lediglich eine diesen "gestellte Aufgabe" ableitet, so kann es sich bei der seiner Meinung nach jedem Deutschen obliegende "oberste Pflicht" - ganz abgesehen von der Frage der Vollziehbarkeit einer solchen Rechtsnorm - nur um eine moralische oder politische, nicht aber um eine verfassungsrechtliche handeln.

Fraglich ist auch die Ansicht von Wernicke²⁾ zur Präambel; sie enthalte einerseits im Gegensatz zu den Artikeln des GG zwar keine Rechtssätze, treffe andererseits jedoch eine Reihe von "rechtserheblichen Feststellungen". Hierbei läßt Wernicke ungeklärt, aus

1) Schramm S.32.

2) Wernicke, BK Art.11 Erl.II 1h.

welchem Rechtsgrund die in der Präambel getroffenen Feststellungen rechtserheblich, d.h. für die Verfassung von rechtlicher Bedeutung sein sollen.

Offen bleibt ebenfalls die Stellungnahme von Ehmke¹⁾ zum Vorspruch des GG, der seiner Ansicht nach der in ihm zum Ausdruck kommenden Zielsetzung²⁾ des politischen Gemeinwesens einen "verfassungskräftigen Geltungsanspruch" verleiht. Diese Feststellung läßt jedoch den Schluß nicht zu, Ehmke messe der Präambel rechtliche Bedeutung bei, da er mit dem Hinweis, die in der Präambel verkörperte Zielsetzung entziehe sich weitgehend einer rechtlichen Festlegung³⁾, die vorherige Aussage aufzuheben scheint. Eine rechtliche Bewertung bleibt letztlich auch bei Nawiasky⁴⁾ offen, wenn er der Präambel den Charakter einer urkundlichen Erklärung beimißt⁵⁾.

2. Hiervon abgesehen, zeichnen sich zur Frage nach der rechtlichen Bewertung der Präambel des GG im wesentlichen drei Auffassungen ab. Deren erste billigt dem Vorspruch als einer historischen oder politischen Aussage keinerlei rechtliche Bedeutung zu. Dementgegenzusetzen sehen die Vertreter einer zweiten Meinung in der Präambel eine befehlende und unmittelbar verpflichtende Verfassungsnorm, während eine vermittelnde dritte Ansicht ohne dem Vorspruch Normcharakter beizumessen, ihn rechtlich für die Auslegung des GG von Bedeutung hält. Einigkeit besteht zwischen diesen unterschiedlichen

1) Ehmke S.93.

2) Auch Kleinrahm in Löschelder-Salzwedel, S.54, findet in der Präambel der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen eine "Zielsetzung" verkündet.

3) Ehmke S.93.

4) Nawiasky, Grundgedanken S.79.

5) Ohne rechtliche Bewertung läßt auch Matz, Grundgesetz S.20, die Präambel, wengleich der Umstand, daß er hinsichtlich der in ihr zum Ausdruck gebrachten Gedanken auf die entsprechenden Artikel des GG verweist, darauf schließen läßt, daß Matz in der Präambel selbst keine Norm sieht.

Auffassungen lediglich darin, daß sie - im Gegensatz zu der oben dargelegten älteren Ansicht hinsichtlich des Vorspruchs zur Reichsverfassung von 1871¹⁾ - die Präambel für einen Bestandteil des GG halten.

I.1. Als ein Vertreter der erstgenannten Auffassung, die der Präambel keine rechtliche Bedeutung beimißt, hält Zinn²⁾ insbesondere den auf die wiederherzustellende Einheit Deutschlands gerichteten Teil des Vorspruchs nur für eine "politisch-historische Forderung". Draht³⁾ sieht in der Präambel die Beschreibung des Aktes der Verfassungsgebung niedergelegt⁴⁾, die sich zudem noch im Vergleich zu der Rechtsnorm des Art.23,2 GG durch Fehlen des Landes Groß-Berlin in der Präambel als eine "mehr oder minder zutreffende historische Darstellung" erweise⁵⁾.

Damit übereinstimmend bemängelt ebenfalls Apelt⁶⁾, daß die Präambel unzutreffend das deutsche Volk als den Verfassungsgeber nennt, weil der Parlamentarische Rat von den Landtagen ernannt worden ist. Unter weiterem Hinweis darauf, daß es sich bei dem Satz der Präambel: "Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war" doch nur um eine Fiktion handeln kann, vermag Apelt im Vorspruch des GG nur den Ausdruck einer "tragenden Ideologie" zu sehen, die

1) Vgl.o.S.12. Eine vergleichbare Meinung wird - soweit ersichtlich - für die Präambel des GG zu Recht nicht mehr vertreten. Der Vorspruch steht unterhalb der Überschrift: "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949" und wird auch durch die in ihm enthaltenen Worte: "... dieses Grundgesetz ..." formal als Bestandteil des GG gekennzeichnet.

2) Zinn, AöR 75,295.

3) Draht, AöR 82,34.

4) Ebenso Maunz-Lürig, Art.23 Rdnr.4; Rahn S.35 und zur Präambel der Verfassung des Landes Bayern, Hoegner S.24; ferner Traumann, S.32, zur Präambel der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Dem entsprechend sieht Grundmann, JZ 1954,58 im Vorspruch der Verfassung des Landes Baden-Württemberg lediglich das Bekenntnis des Staatsvolkes zur Freiheit, Menschenwürde, Frieden und sozialen Gerechtigkeit im Gemeinschaftsleben.

5) Draht, AöR 82,31.

6) Apelt, NJW 1949,481.

durch den Bezug auf die Verantwortung vor Gott und den Menschen ein "ethisches Fundament von absoluter Tragfähigkeit" suche, sich jedoch einer rechtlichen Verwirklichung durch Institutionen der Verfassung entziehe¹⁾.

2. Dieser Auffassung begegnen insofern Bedenken, als sie der Präambel, die - wie oben dargelegt²⁾ - nach einhelliger Auffassung Bestandteil der Verfassung ist, jegliche rechtliche Bedeutung abspricht, wobei insbesondere Zinn und Draht sich auf Feststellungen beschränken, die eine Begründung ihrer Ansicht vermissen läßt. So bleibt bei Zinn offen, aus welchem Grund die Präambel als Bestandteil einer Rechtsordnung in ihrem letzten Satz nur eine "politisch-historische Forderung"³⁾ beinhalten soll.

Draht scheint zu übersehen, daß der Vorspruch nicht nur über den Vorgang der Verfassungsgebung berichtet,⁴⁾ sondern hinsichtlich der Integration der Bundesrepublik in ein vereintes Europa und der anzustrebenden deutschen Einheit Forderungen im Rahmen der zu einer Rechtsordnung gehörenden Präambel aufstellt, die zu einer rechtlichen Bewertung nötigen. Dies ist auch Apelt entgegenzuhalten, wenn er die mangelnde rechtliche Bedeutung des Vorspruchs nur mit der seiner Meinung nach in ihm enthaltenen Fiktion oder mit dem rechtlich nicht zu verwirklichenden Bezug auf die Verantwortung vor Gott und den Menschen⁵⁾ zu belegen versucht.

Die von den Vertretern dieser Ansicht vorgetragenen Gründe vermögen daher nicht zu überzeugen, da sie zwar teilweise zutreffende einzelne Sätze bzw. Halbsätze der Präambel, nicht aber diese insgesamt als integrierenden Bestandteil des GG - einer verpflichtenden Rechtsordnung - würdigen.

1) Apelt, NJW 1949, 481.

2) Vgl. o. S. 22 Anm. 1.

3) Zinn, AöR 75, 295.

4) Draht, AöR 82, 31.

5) Apelt NJW 1949, 481.

3.a) Im Gegensatz hierzu und der oben¹⁾ aufgezeigten zweiten Meinung, nach der die Präambel des GG eine verpflichtende Verfassungsnorm beinhaltet, sieht Giese²⁾ als Vertreter einer vermittelnden Ansicht im Vorspruch des GG einen Bericht über Vornahme, Beweggründe und Zielsetzung der Verfassungsgebung. Dieser Bericht kennzeichne einen abgeschlossenen staatsrechtlichen Vorgang und enthalte "nicht imperative, sondern nur aussagende Rechtsnormen"; er weise jedoch "Auslegungsregeln für die bestehende Ordnung und maßgebliche Richtlinien für die künftige staatsrechtliche Regelung" auf.

Dieser Auffassung scheint auch Krüger³⁾ zu sein, wenn er die "Aussagen der Präambel Rechtssätze zwar von eigener Art" nennt, sie aber für die Auslegung des GG und die Ausübung des richterlichen Prüfungsrechtes von Bedeutung hält.

b) Bedenken gegen diese Ansicht ergeben sich daraus, daß sowohl der berichtende als auch der programmatische Teil der Präambel gleichgestellt und als "aussagende Rechtsnormen" gewertet werden⁴⁾. Deshalb könnte ihr nur dann zugestimmt werden, wenn in der Präambel lediglich darüber berichtet würde, daß das deutsche Volk in den Ländern Baden ... um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, das GG beschlossen habe. Nur insoweit sich der Inhalt der Präambel vom Wortlaut her als Aussage darstellt, erscheint seine Beurteilung als "aussagende Rechtsnorm" möglich. Wenn Giese und Krüger davon ausgehen, daß der Vorspruch Rechtsnormen enthält, so ist es wohl - insbesondere von der Auslegung des Wortlauts her - nicht folgerichtig, den Vorspruch, soweit er über die Dar-

1) s.ö. S.7-9.

2) Giese, Grundgesetz Präambel Anm.II 1.

3) Krüger, HDSW Bd.11,81.

4) Hierbei wird zunächst die Frage, ob die Präambel überhaupt als Rechtsnorm gewertet werden kann, zurückgestellt und im Zusammenhang mit der anschließend erörterten Auffassung des BverfG behandelt.

stellung historischer Vorgänge hinausgeht und mit der europäischen Integration und der Einheit Deutschlands ein zu verwirklichendes Ziel angibt, ebenfalls nur als aussagende und nicht als auf die Verwirklichung dieses Zieles gerichtete befehlende Norm zu werten.

II. Diese Folgerung zieht - wie oben dargelegt¹⁾ - konsequent das BverfG, das sich jedoch nur auf die Feststellung beschränkt, die Präambel des GG enthalte ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands²⁾ und ebenso wie der ihm folgende Teil der Lehre³⁾ eine Begründung dieser Ansicht vermissen läßt.

Allein Schuster⁴⁾ versucht dies mit der Ansicht des BverfG zu belegen, wonach "Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands ... auch aus dem rechtlichen Gesichtspunkt" folge, "daß das Deutsche Reich durch den Zusammenbruch vom Jahre 1945 als Staats- und Völkerrechtssubjekt nicht untergegangen ist"⁵⁾. Da dem VorSpruch ein Bekenntnis zur Kontinuität des deutschen Staates zu entnehmen sei, habe dies Anteil am rechtlichen Gehalt der Präambel der Verfassungsnorm⁶⁾.

1) s.o. S.7-8.

2) BverfGE 5,85 (127).

3) s.o. S.8-9. Ohne Bezug auf die Entscheidung des BverfG leitet auch Menzel, Blätter für dt. und int. Politik 1959,713, aus der Präambel des GG ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiedervereinigung ab. Als Begründung führt er lediglich an, daß dieses durch die Worte: "seine nationale und staatliche Einheit zu wahren" und "auch für jene Deutsche gehandelt, denen mitzuwirken versagt war", sowie "in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden" deutlich genug gesagt werde.

4) Schuster, Existenz S.140.

5) BverfGE 5,85 (126).

6) Schuster, Existenz S.140. Zu dem gleichen Ergebnis kommt Schuster in EA 1963,680, wengleich die Formulierung: " ... die Art.23 und 146 GG ergänzen normativ die Sätze der Präambel des GG ..." darauf schließen läßt, daß Schuster seine Auffassung, der VorSpruch des GG enthalte eine unmittelbar verpflichtende Rechtsnorm, nicht mehr uneingeschränkt aufrecht erhält.

Diese Begründung von Schuster vermag nicht zu überzeugen. Selbst wenn man von der heute wohl gesicherten Erkenntnis ausgeht, daß das Deutsche Reich durch den Zusammenbruch von 1945 nicht untergegangen ist¹⁾, so kann dies allenfalls ein rechtlicher Gesichtspunkt für die Auslegung von Verfassungsrechtssätzen und Gesetzen sein, vermag aber keinesfalls eine Rechtssatzqualität der Präambel zu begründen. Entgegen Schuster ist deshalb allein die Tatsache, daß die Präambel ein Bekenntnis zur Kontinuität des deutschen Staates ablegt, nicht geeignet, aus ihr eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands abzuleiten²⁾.

Mit eigener Begründung vertritt nur ein kleinerer Teil des Schrifttums die Ansicht, daß die Präambel des GG eine verpflichtende Verfassungsnorm ist. Dies folgern Seifert-Geeb³⁾ aus der Eigenschaft der Präambel als Bestandteil des GG, sowie "aus der besonderen Situation, in der das Verfassungswerk geschaffen wurde". Klein⁴⁾ versucht den Rechtsnormcharakter des Vorspruchs durch seine geschichtlich bedingte, wahre rechtliche

1) So stellvertretend Stödter, S.105 und Scheuer, Rechtslage S.36, mit weiteren Nachweisen für Schrifttum und Rechtsprechung. Die gegenteilige Ansicht wird insbesondere von Nawiasky, Grundgedanken S.4ff, Kelsen, in AJIL 1944,689ff und in AJIL 1945,518ff, sowie von Schwarzenberger, S.219, vertreten. Weitere Nachweise bei Vocke, EA 1957,10202.

2) Die gleiche Überlegung spricht auch gegen die Auffassung von v.Winterfeld, EA 1962,9211, der dem Vorspruch deshalb normativen Charakter zubilligt, weil in ihm zum Ausdruck komme, "daß das Grundgesetz in legitimer Repräsentation des gesamten deutschen Volkes geschaffen sei". Darüber hinaus kann dieser Meinung entgegengehalten werden, daß die von den Länderparlamenten in den Parlamentarischen Rat entsandten Abgeordneten nicht vom deutschen Volk gewählt wurden, um eine Verfassung zu schaffen; deshalb wird die Legitimität des GG in diesem Zeitpunkt stark in Zweifel gezogen, vgl.dazu Krauss, DÖV 1954,581; Schneider, NJW 1954, 937/8; Ipsen, Hamburger Universitätsreden Bd.9,32; Zülch, Diss.S.11-12; Henke S.124/5; Abendroth, Grundgesetz S.51.

3) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zur Präambel S.95.

4) Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.140.

Bedeutung zu belegen, der eine andere Auslegung nicht gerecht werde. Ipsen¹⁾ geht davon aus, daß in der Verfassungsauslegung heute anerkannt der Gesamtzusammenhang aller Verfassungsvorschriften maßgeblich ist und leitet daraus die "normativ-rechtliche Wirksamkeit" der Präambel her.

Die wohl weitestgehende normative Wirkung messen Süsterhenn-Schäfer dem Vorspruch zu; er bilde als wesentlicher Bestandteil der Verfassung "echtes Verfassungsrecht, dessen Bedeutung durch die Stellung an der Spitze der Verfassung als besonders maßgeblich hervorgehoben wird"²⁾. Durch den Bezug auf das " ... Bewußtsein der Verantwortung vor Gott ..." werde die Pflicht zur Unterwerfung unter Gottes Gebot auch für den staatlichen Bereich bejaht und "die Verantwortung des Verfassungsgebers gegenüber Gott objektiviert und mit normativer Kraft ausgestattet"³⁾⁴⁾.

a) Hinsichtlich dieser für den Rechtssatzcharakter des Vorspruchs angeführten Gründe kann zunächst Ipsen nicht zugestimmt werden, wenn er zwar zutreffend auf die Bedeutung des Gesamtzusammenhangs aller Verfassungsvorschriften für die Verfassungsauslegung hinweist, dann aber daraus die Normativität der Präambel ableitet⁵⁾.

1) Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung S.262.

Diese Ausführungen von Ipsen beziehen sich zwar auf die Präambel der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, sind jedoch wegen ihrer allgemeinen Anwendungsmöglichkeit auch auf die Präambel des GG zu erörtern.

2) Süsterhenn-Schäfer, S.64.

3) Süsterhenn-Schäfer S.62; ähnlich Schunck, JöR NF Bd.5, 160 und Schöpke, Diss.S.267, der in der Anrufung Gottes eine rechtlich erhebliche Kennzeichnung der staatlichen Ordnung sieht.

4) Süsterhenn-Schäfer beziehen ihre Ausführungen auf die Präambel der Verfassung von Rheinland-Pfalz. Da jedoch die Stellung des Vorspruchs im Rahmen dieser Verfassung, sowie die Worte: "Im Bewußtsein vor Gott ..." der Präambel des GG entsprechen, ist die Begründung von Süsterhenn-Schäfer wegen ihrer denkbaren Erstreckung auf den Vorspruch zum GG in diesem Zusammenhang zu behandeln.

5) Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung S.262.

Denn Ipsen setzt die fragliche Normativität des Vorspruchs voraus, wenn er ihn in den Zusammenhang aller Verfassungsvorschriften - d.h. aller Verfassungsnormen - eingliedert, so daß diese Begründung als Zirkelschluß erscheint¹⁾.

Klein ist entgegenzuhalten, daß allein der Hinweis auf die wahre rechtliche Bedeutung der Präambel und die besondere Situation zur Zeit der Entstehung²⁾ nicht als ausreichend erscheint, ihre Normativität rechtlich zu begründen. Klein schwächt seine Aussage dann auch insofern ab, als er hinsichtlich der im Schlußsatz erwähnten Wiedervereinigung nur von einem Richtpunkt, von einer maßgeblichen rechtlichen Linie spricht, die nicht außer Acht gelassen werden dürfe³⁾.

- b) Mit ähnlichen Argumenten wie Klein versucht Kröger⁴⁾ - Prozeßvertreter der KPD in dem Verfahren vor dem BVerfG um das Verbot der KPD - seine Ansicht zu belegen, die Präambel begründe eine grundgesetzliche Pflicht zur Wiedervereinigung. Hierbei geht Kröger zunächst von der Auffassung aus, daß im allgemeinen der Inhalt von

1) Dem vergleichbar vermag auch die Ansicht von Schöpke, Diss.S.268/9, nicht zu überzeugen, wenn er letztlich die verpflichtende Rechtssatzeigenschaft der Präambel aus dem Umstand folgert, daß sie sich als Weisung an die Staatsorgane richtet. Denn es ist ja gerade fraglich, ob die Präambel unmittelbar verpflichtende Rechtssätze enthält, die sich als bindende Regelungen an die Staatsorgane richten. Abgesehen hiervon ist auch die umfangreiche Darlegung staatsrechtlichen Schrifttums von Laband bis Maunz - Diss.S.219-263 - nicht geeignet, das Ergebnis von Schöpke zu tragen, weil sich die von ihm aufgeführten Autoren nahezu ausschließlich mit der Geltung und Rechtsatzqualität allgemeiner Verfassungs- und Rechtsnormen innerhalb eines Gesetzeswerkes, sowie der rechtlichen Bedeutung formeller und materieller Gesetze befassen, nicht aber mit der besonderen des Vorspruchs einer Verfassung.

2) Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.140.

3) Klein hat später an anderer Stelle seine Ansicht, die Präambel enthalte eine verpflichtende Verfassungsnorm, aufgegeben; vgl.Klein in v.Mangoldt-Klein S.40-41 und S.49-50.

4) Kröger, KPD-Prozeß I S.374/5.

Gesetzespräambeln keine unmittelbare rechtliche Wirkung hat. Das Wiedervereinigungsgebot aber habe durch seine Aufnahme in die Präambel des GG aus der besonderen Situation zur Zeit seiner Entstehung heraus keine Abschwächung der rechtlichen Wirkung, sondern eine Stärkung erfahren, weil dieses Gebot den gesamten Inhalt des GG durchdringen und dadurch eine politische Zielsetzung verleihen solle.

Bei dieser Auffassung von Kröger vermag zunächst der Hinweis auf die besondere Situation zur Zeit der Entstehung des GG als rechtliche Begründung des Normcharakters der Präambel - ebenso wie bei Klein - nicht zu überzeugen, zumal die Protokolle der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates keinesfalls die Absicht des Verfassungsgebers erkennen lassen, die Präambel als verpflichtende Rechtsnorm dem Grundgesetz voranzustellen¹⁾. Wenn jedoch Kröger das GG vom Wiedervereinigungsgebot durchdrungen und dadurch mit einer diesbzgl. politischen Zielsetzung gekennzeichnet wissen will, so hätte es dazu einer Wertung der Präambel als Rechtsnorm in keiner Weise bedurft. Denn daß aus der Aufnahme des Gedankens der anzustrebenden deutschen Einheit in die Präambel ein politisches Gebot der Wiedervereinigung folgt, ist nahezu unbestritten²⁾.

Letztlich beruft Kröger sich, um seine Auffassung zu stützen, zu Unrecht auf v.Mangoldt. Denn v.Mangoldt³⁾ ist zwar der Ansicht, daß in der Präambel grundsätzliche Entscheidungen gefällt sind, schließt jedoch davon nicht auf die Normativität des Vorspruchs, sondern ausdrücklich nur auf dessen allgemeine Bedeutung für die Auslegung der einzelnen Bestimmungen des GG.

1) Vgl.dazu eingehend unten S.39-41.

2) Vgl.o. die auf S.3-5 dargelegte Auffassung von Rechtsprechung und Schrifttum.

3) v.Mangoldt S.30.

c) Seifert-Geeb¹⁾ und Süsterhenn-Schäfer²⁾ kann nicht ohne weitere Begründung gefolgt werden, wenn sie aus der Zugehörigkeit der Präambel zur Verfassung auf ihre Normativität schließen. Zutreffend weist Lehmann-Brauns³⁾ daraufhin, daß die äußere Einheit von Vorspruch und Verfassung nur geeignet ist, ihn vor Zweifeln gegen seine formale Zugehörigkeit abzuschirmen; dies lasse den Vorspruch jedoch nicht die Stufe überspringen, die Form und Gehalt voneinander trenne.

Weiterhin kann man dieser formalen Begründung ebenso formal argumentierend entgegenhalten, daß die Präambel eben als solche gekennzeichnet und nicht als einer der Artikel des GG aufgenommen ist in denen verfassungsrechtliche Normen enthalten sind.

d) Daß der Schluß von der formalen Zugehörigkeit zur Verfassung auf die materielle Rechtssatzqualität nicht vertretbare Ergebnisse zeitigt, lassen Süsterhenn-Schäfer⁴⁾ in ihrer konsequent entwickelten Begründung dann erkennen, wenn sie durch den Bezug in der Präambel auf das "Bewußtsein der Verantwortung vor Gott" die Verantwortung des Verfassungsgebers gegenüber Gott mit normativer Kraft ausgestattet sehen.

Lehmann-Brauns⁵⁾ begegnet dieser Auffassung zu Recht mit der Frage nach der Erfüllbarkeit einer solchen Norm, da über den Inhalt des unterstellten göttlichen Autoritätsanspruches keine Klarheit herrsche und sich die Staatsrechtslehre bei dem Versuch einer Klärung unausweichlich "in den Nebel konfessioneller Dispute" begeben.

1) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Präambel S.95.

2) Süsterhenn-Schäfer S.64.

3) Lehmann-Brauns, Diss.S.13.

4) Süsterhenn-Schäfer S.62.

5) Lehmann-Brauns, Diss.S.76.

3. Daher sieht Hamann¹⁾ mit Recht durch den Bezug auf die Verantwortung vor Gott die Bundesrepublik nicht einmal als christlichen Staat charakterisiert. Dieser Ansicht ist gegenüber der von Susterhenn-Schäfer nicht nur deshalb der Vorzug zu geben, weil sich mit ihr die in den Art.3 III und 4 I GG garantierte Freiheit auch zu einer antireligiösen Weltanschauung²⁾ vereinbaren läßt. Apelt³⁾ schließlich kennzeichnet den Bezug auf die Verantwortung vor Gott in der Präambel als Moralgebot, das auch durch die Aufnahme in die Verfassung nicht geltendes Recht werde⁴⁾, vielmehr immer ethische Forderung bleibe⁵⁾.

1) Hamann, Präambel Anm.B 1.

2) v.Mangoldt-Klein S.211 und Wernicke, BK Art.3 II 3b Ziff.7.

3) Apelt, NJW 1949, 481. Unter Berufung auf Apelt sieht Witte, AöR 87,187/8, in dem Bezug auf die Verantwortung vor Gott ebenfalls nur ein ethisches Fundament, das allenfalls Ausdruck eines gottbezogenen Ordnungsdenkens sein kann.

4) Dieser Auffassung scheint auch Dürig, JR 1952,240, zu sein, wenn er von der in der Präambel enthaltenen ethischen Deklamation spricht.

5) Zur Stützung dieses Ergebnisses kann darauf hingewiesen werden, daß in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates in der Bezugnahme auf die Verantwortung vor Gott kein materiell-rechtlich-konstitutives Element gesehen wurde, sondern nur eine "theologische Formel"; so der Abg.Heuß in der 6.Sitzung des Plenums am 20.X.1948, Sten.Ber. S.76. Hierbei wies der Abg.Heuß zutreffend insbesondere daraufhin, daß man um einer neutralen theologischen Position willen ein "diesseitiges Werk", wie es eine Verfassung darstelle, nicht zu stark im Metaphysischen verankern dürfe, weil man sich dann in eine "quasi Nichtverantwortung" begeben würde.

Hiermit wird deutlich, daß der Schluß von der formalen Zugehörigkeit der Präambel zur Verfassung auf ihre materielle Rechtssatzqualität ohne weitere Gründe nicht zu überzeugen vermag¹⁾.

1) In Übereinstimmung hiermit wird in der Rechtsprechung nicht einmal von der formalen Zugehörigkeit auf die materielle Rechtssatzqualität einer Bestimmung geschlossen, die im Zusammenhang mit anderen Normen steht, geschweige denn bei einem Vorspruch, der auch formal von den übrigen Bestimmungen des Gesetzeswerkes abgehoben ist. Vgl.dazu das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.XII.1953 - BverfGE 3,235 (239) - das hinsichtlich der Wirksamkeit des Art.117 I 2.Halbsatz GG prüfte, ob Art.3 II GG ein Rechtssatz, ein politischer Begriff oder ein Programmsatz ist; ferner die Entscheidungen des BverfG vom 17.XII.1953 - BverfGE 3,85 (137ff) - und vom 27.IV.1959 - BverfGE 9,268 (286) -, sowie die Entscheidungen des BGH vom 30.IV.1953 - BGHZ 9,322 (325ff) - und vom 20.V.1954 - BGHZ 13,265 (317ff); ebenso bereits der Beschluß des RG vom 10.V.1921 - RGZ 102,145 (146).

III. Unter weiterem Hinweis darauf, daß sowohl nach im älteren¹⁾, als auch im neueren²⁾ Schrifttum vertretenen Auffassung formelle Bestandteile eines Gesetzes- oder Verfassungswerkes ohne verpflichtende Wirkung bleiben können - d.h., daß von der formellen Zugehörigkeit nicht

- 1) Die schon von Stahl, S.281ff, getroffene Feststellung, daß Verfassungen oft unverbindliche allgemeine Grundsätze und Tendenzen enthalten, wurde von Eisele, AcP (1886) 69,275ff, in einer grundlegenden Arbeit durch die Darstellung zahlreicher Beispiele in Gesetzen und Verfassungen ergänzt und erfuhr später durch Laband als dem Begründer der Lehre vom formellen und materiellen Gesetzesbegriff ihre rechtstheoretische Begründung; so Laband, AöR 1,182-186 und Laband, Staatsrecht S.63. Vgl. ferner Seligmann S.19, Heilbut, S.332 und ausführlich Jellinek, S.232, der diejenigen Bestandteile von Verfassungen und Gesetzen für unverbindlich erachtet, in denen der Staat sich nicht durch ein "Herrschergebot an die Unterthanen" wendet, sondern Ratschläge erteilt, Begriffe definiert, seine Überzeugung von abstrakten Wahrheiten kundgibt oder politische Programme verkündet. Auch Kelsen, S.548, stimmt der von Laband begründeten Lehre unter Einschränkungen zu und führt als weiteres Kriterium des unverbindlichen Gesetzesinhalts auf, daß an seine Nichtbefolgung keine Sanktion geknüpft ist, S.244/5.
- 2) Im neueren Schrifttum erkennt insbesondere Kopp, S.354, an, daß es in allen Rechtsordnungen Sätze ohne Normcharakter gibt und führt als Beispiele Tatsachenfeststellungen oder die Anrufung Gottes im Eingang einer Verfassung an. Auch Jesch, S.9 und S.9 Anm.4, billigt dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu, durch Begriffsdefinitionen und Grundsatzserklärungen "Gesetze" ohne normativen Inhalt erlassen zu können. Unverbindlichen Verfassungsinhalt sieht ferner Scheuner, Leitgrundsätze S.39-40, in bloßen Programmsätzen verkörpert. Diese Auffassung teilt auch Maunz, Festschrift für Laforet S.147, einschränkend insofern, als seiner Meinung nach ein Programmsatz ohne Rechtsgeltung sicher dann vorliegt, wenn sein Inhalt in einer Verheißung besteht, z.B. der Ankündigung, daß ein modernes Schul- oder ein soziales Arbeitsrecht geschaffen werden soll.

ohne weiteres auf die materielle Rechtssatzqualität zu schließen ist - scheinen gegen eine Wertung der Präambel des GG als verpflichtende Verfassungsnorm auch rechtssystematische Gründe zu sprechen.

- 1.a) Durch die Worte: " ... für die Bundesrepublik ..." in der Überschrift des GG und: " ... hat das Deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern ..." in der Präambel läßt der den Artikeln des GG vorangehende Teil der Verfassung erkennen, daß ein föderativer Aufbau des Staates durch die Gliederung in Bundesländer und kein Einheitsstaat angestrebt wird. Dieser Gedanke ist aber auch im Rahmen der durch Art.20 GG getroffenen verfassungsgestaltenden Grundentscheidung¹⁾ in dessen Absatz I: " ... und sozialer Bundesstaat" als verbindlicher Verfassungsrechtssatz²⁾ verankert und durch Art.79 III GG für unabänderlich erklärt worden.

Weiterhin kennzeichnet der Vorspruch die BRD durch die Worte: "... hat das Deutsche Volk ... kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz ... beschlossen" als demokratischen Staat, eine Grundsatzentscheidung, die sich ebenfalls in Art. 20 I und Art.20 II 1 GG als Verfassungsrechtssatz³⁾ wiederfindet. Durch die Worte: "... als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa ..." bringt die Präambel zum Ausdruck, daß die BRD unter Beschränkung ihrer Eigenstaatlichkeit eine Integration der europäischen Staaten anstrebt; dieses Ziel konkretisiert Art.24 I GG durch die für die zuständigen Organe hierzu erforderliche verfassungsrechtliche Ermächtigung.

Ferner drücken die Worte in der Präambel: "... dem Frieden der Welt zu dienen ..." den Willen der BRD aus, in ihrem innerstaatlichen Bereich alle

1) Diese Bezeichnung stammt von Wolff, Verwaltungsrecht I § 25 IIa S.103.

2) v.Mangoldt-Klein S.588 und S.610; Hamann, Art.20 A 1.

3) v.Mangoldt-Klein S.593; Hamann, Art.20 Anm.A 1.

Bestrebungen zu unterbinden, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu beeinträchtigen. Als Verfassungsrechtssatz¹⁾ präzisiert Art.26 GG diesen Gedanken und bestimmt die Verfassungswidrigkeit entgegenstehender Handlungen.

Letztlich kann aus den Worten des Vorspruchs:
"... um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben ..." und "Das ganze Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden" entnommen werden, daß das GG sich nicht als endgültige Verfassung versteht und die Einheit Deutschlands noch zu verwirklichen ist. Dem entspricht Art. 146 GG, der die Gültigkeit des GG an dem Tage enden läßt, an dem eine gesamtdeutsche Verfassung in Kraft tritt und als Voraussetzung für die Art und Weise ihres Entstehens eine freie - d.h. demokratische²⁾ - Entscheidung des deutschen Volkes bestimmt.

- b) Hierbei zeigt sich, daß jeder in der Präambel enthaltene Gedanke³⁾ in den Artikeln des GG als positiver Verfassungsrechtssatz wiederkehrt. Rechtssystematische Gründe sprechen deshalb dagegen, daß der Vorspruch ebenfalls verpflichtende Verfassungsnormen enthält, deren Inhalt hinsichtlich der BRD als demokratischer Bundesstaat in Art.20 I und Art.20 II GG, hinsichtlich des Verbotes friedensgefährdende Handlungen in Art.26 GG und hinsichtlich Gesamtdeutschlands und seiner endgültigen Verfassung in Art.146 GG als geltendes Verfassungsrecht niedergelegt ist.

1) v.Mangoldt-Klein S.684; Menzel, BK Art.26 Erl.II; Hamann, Art.26 Anm.A.

2) Hamann, Art.146 Anm.B 4.

3) Ausnehmlich der Worte in der Präambel: "Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen ...". Dafür, daß diese Bezugnahme nicht als bindender Verfassungsrechtssatz gewertet werden kann, vgl.o.S.30-32.

2. In Verbindung mit diesem rechtssystematischen Grund kann auch aus der Fassung des Vorspruchs ein Argument gegen die Vertreter der Ansicht hergeleitet werden, die in ihm verpflichtende Verfassungsgebote enthalten sehen. Die in der Präambel angesprochenen Grundsätze und Ziele - demokratischer Bundesstaat, europäische Integration, friedliches Zusammenleben der Völker und Einheit Deutschlands - sind gerade im Verhältnis zu den ihnen entsprechenden Artikeln des GG - Art. 20 I, 20 II 1, 24 I, 26 und 146 GG - so weit gefaßt und wohl nur als wegweisendes Prinzip skizziert, daß sie aus Gründen der Vollziehbarkeit als Verfassungsrechtssatz nicht hinreichend bestimmt erscheinen.
3. Weiterhin spricht der Wortlaut gegen die Normativität des Vorspruchs. Die in der Präambel verankerten Gedanken erscheinen von der Formulierung her nicht als an einen Normadressaten gerichtete Gebote - "Herrschergebot an den Unterthanen" wie Jellinek¹⁾ und abgewandelt die heute herrschende "Imperativentheorie"²⁾ die Voraussetzung für eine verbindliche Rechtsnorm kennzeichnen -, sondern z.B. hinsichtlich des Gedankens der fortbestehenden staatlichen und nationalen Einheit³⁾ eher als Kundgabe der Überzeugung von abstrakten Wahrheiten⁴⁾. So weit im Vorspruch davon die Rede ist, daß das deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz beschlossen hat, entspricht dies vom Wortlaut her eher einer Tatsachenfeststellung⁵⁾, als einem Verfassungsrechtssatz, der das demokratische Prinzip bindend vorschreibt. Das Ziel der europäischen Integration und die Absicht, dem Frieden in der Welt zu

1) Jellinek S. 232.

2) Larenz S. 152 und S. 152 Anm. 2 mit weiteren Schrifttumshinweisen.

3) Präambel: "... von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren ..."

4) Ein Kriterium, an das Jellinek, S. 232, die fehlende Normativität knüpft.

5) Dies schließt für Kopp, S. 354, die Rechtssatzqualität aus.

dienen, kann wegen seiner weiten Fassung ebenfalls eher als Programmsatz¹⁾, denn als bindender Verfassungsbefehl gewertet werden²⁾.

Einzig der Schlußsatz der Präambel könnte vom Wortlaut her: "... bleibt aufgefordert ..." einen Verfassungsbefehl enthalten. Hierbei erscheint jedoch "Das ganze Deutsche Volk ..." ungeeignet, als Adressat

1) Daraus, daß eine Bestimmung als Programmsatz ausgebildet ist, folgern Scheuner, Leitgrundsätze S.39-40 und einschränkend auch Maunz, Festschrift für Laforet S.147, ihre fehlende Normativität.

2) Diese Ansicht vertritt aber für die europäische Integration Lehmann-Brauns, Diss.S.64-65, mit der Begründung, daß das GG im Gegensatz zur WRV mit einer internationalistischen Tendenz "Ernst machen" wolle. In der Präambel der WRV sei der Satz: "... dem äußeren Frieden zu dienen ..." von Apelt, Geschichte der WRV S.131, mit Recht nur als eine gutgemeinte Verbeugung nach außen gewertet worden, weil in der WRV den Art.24 und 26 GG entsprechende Bestimmungen fehlten. Durch diese präzisiert sei der europäische Gedanke in der Präambel Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung i.S.d. Art.20 III GG und gewinne verpflichtende Kraft für die zuständigen Verfassungsorgane.

Diese Begründung von Lehmann-Brauns zeigt, daß er ohne die Art.24 und 26 GG dem europäischen Gedanken in der Präambel des GG die gleiche Wertung zuteil werden lassen würde, die Apelt dem Friedensgedanken im Vorspruch der WRV beimißt. Hierbei wird deutlich - ohne nochmals die oben aufgeführten rechtssystematischen Gründe bemühen zu müssen -, daß die normative Regelung des friedlichen Zusammenlebens der Völker in Art.26 GG und die Ermächtigung für die europäische Integration in Art.24 GG niedergelegt ist. Der europäische Gedanke ist daher - wie bereits oben dargelegt - auch von Wortlaut und Fassung her nicht als verfassungsrechtliches Gebot, sondern als Programmsatz zu werten, dessen Befolgung in das politische Ermessen der zuständigen Organe gestellt ist. Gegen ein Verfassungsgebot spricht insbesondere, daß der Begriff in der Präambel: "... in einem vereinten Europa ..." sowohl räumlich als auch rechtlich noch vollkommen unbestimmt ist. Im Ergebnis ebenso mit anderer Begründung Maunz, Wehrbeitrag II S.598/9; Abendroth, EA 1951, 4387; Scheuner, Leitgrundsätze S.39 und Kaufmann, Wehrbeitrag II S.67, der diesbzgl. von einem in der Präambel niedergelegten Prinzip spricht.

des Verfassungsbefehls diesen zu verwirklichen, so daß hierin eher eine Grundsatzerklärung¹⁾ oder ein Programmsatz²⁾ als eine Verfassungsnorm mit unmittelbar rechtlich verpflichtender Wirkung gesehen werden kann³⁾.

4. Nicht zuletzt spricht auch die Verfassungstradition gegen die Wertung der Präambel des GG als verpflichtende Verfassungsnorm⁴⁾. Wie oben dargelegt, wird die Präambel zur deutschen Bundes-Akte vom 8. Juli 1815⁵⁾, ferner sowohl der Vorspruch zur Reichsverfassung vom 16. April 1871⁶⁾ weit überwiegend, als auch die Präambel der Verfassung vom 11. August 1919⁷⁾ nahezu einmütig nicht als verpflichtende Rechtsnorm aufgefaßt. Das gleiche gilt hinsichtlich der Vorsprüche zu den damaligen Länderverfassungen⁸⁾.

1) Jesch, S.9 und S.9 Anm.4, spricht zutreffend derartigen Grundsatzklärungen eine unmittelbare rechtliche Wirkung ab.

2) Vgl. dazu o.S.37 Anm.1.

3) Auch Lehmann-Brauns, Diss. S.42-44, kommt zu dem Ergebnis, der letzte Satz der Präambel enthalte kein Verfassungsgebot, führt als Begründung jedoch an, ein diesbzgl. Verfassungsbefehl sei ausgeschlossen, weil das GG und insbesondere seine Präambel von der Einheit Deutschlands ausgehe.

Ohne an dieser Stelle näher auf den Inhalt eines möglichen Wiedervereinigungsgebotes eingehen zu können, läßt sich gegen diese Begründung von Lehmann-Brauns - die eine Ansicht von Arndt, Rechtsproblem S.5-6 und in Wehrbeitrag III S.456 übernimmt - einwenden, daß ein verfassungsrechtliches Wiedervereinigungsgebot zumindest die Verwirklichung des im Schlußsatz der Präambel und in Art.146 GG aufgezeigten Zieles beinhalten kann. Zu der Auffassung von Arndt und der Frage, inwieweit der im Vorspruch niedergelegte Ausgangspunkt von der Existenz nur eines deutschen Staates heute noch rechtliche Bedeutung hat, vgl. u.S. 99-101, 128-130.

4) Die geschichtliche Entwicklung als Mittel zur Gesetzesauslegung - historische Interpretation - ist im Schrifttum allgemein anerkannt; vgl. dazu v. Mangoldt-Klein S.9.

5) s.o.S.11 Anm.6.

6) s.o.S.11-14.

7) s.o.S.12-19.

8) s.o.S.19 Anm.1.

Diese gleichförmige rechtliche Wertung, die dem Vorspruch einer Verfassung den Rang einer verpflichtenden Norm abspricht, ist ein weiterer Grund gegen die Normativität auch der Präambel des GG, zumal ihre Entstehungsgeschichte nicht die Absicht des Verfassungsgebers erkennen läßt, sie mit unmittelbar verpflichtender rechtlicher Wirkung auszustatten¹⁾.

- 5.a) Zur Stützung dieses Ergebnisses kann auf die Entstehungsgeschichte der Präambel hingewiesen werden²⁾. Unzufrieden mit der Fassung des Vorspruchs, vermochte der Abg. Renner³⁾ in ihm "nicht mehr und nicht weniger als ein rhetorisches Vorwort" zu sehen und wollte als entscheidenden Inhalt der Präambel mit ihr die Frage des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Charakters des Staates umreißen; d.h. die Präambel sollte nicht selbst Verfassungsgebote enthalten, sondern nur die grundlegende Struktur des Staates skizzieren.

1) Aus diesem Grund verneint auch G. Hoffmann, B II 2, die unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit der Präambel.

2) Wie bereits an anderer Stelle - vgl. o.S. 16 Anm. 1 - erwähnt, kann für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift nur der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers maßgebend sein. Die Entstehungsgeschichte der Präambel kann hier in Übereinstimmung mit den vom BverfG - BverfGE 1, 299 (312) - für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift aufgestellten Grundsätzen insofern herangezogen werden, als sie die Richtigkeit des durch objektive Auslegung gewonnenen Ergebnisses bestätigt. Außerdem kann die Entstehungsgeschichte dann herangezogen werden, wenn sich allein durch Auslegung des im Wortlaut niedergelegten objektivierten Willen des Gesetzgebers Zweifel nicht beheben lassen. Im Schrifttum wird die Entstehungsgeschichte als Mittel zur Gesetzesauslegung - genetische Interpretation - ebenfalls bejaht; vgl. v. Mangoldt-Klein S. 9.

3) Abg. Renner in der 6. Sitzung des Plenums am 20. X. 1948, Sten. Ber. S. 78.

Nach Ansicht des Abg.Pfeiffer sollte der Vorspruch des GG Tatsachen feststellen¹⁾ und Darlegung eines Geschehens sein²⁾; dieser Auffassung waren ebenfalls die Abg. Heuß³⁾ - "historisch-leitartikelmäßige Darstellung einer gegenwärtigen Situation", Wessel⁴⁾ und Seehofer⁵⁾, der im Vorspruch teils die Festlegung der politischen Situation, teils die Darstellung der rechtlichen Entstehung des GG sah.

- b) Um die Normativität der Präambel zu begründen, kann sich der diese Auffassung vertretende Teil des Schrifttums auch nicht auf den Bericht des Abg.Schmid⁶⁾ vor dem Plenum als Vorsitzender des Hauptausschusses berufen; in diesem führte der Abg.Schmid aus, daß die Präambel mehr ist als ein pathetischer Vorspruch, weil sie die "konstitutiven Faktoren" aufzählt, die bei Schaffung des GG wirksam geworden sind. Der Vorspruch enthalte daher "rechtlich erhebliche Feststellungen, Bewertungen, Rechtsverwahrungen und Ansprüche zugleich".

Hieraus läßt sich entnehmen, daß nach dem Willen der Schöpfer des GG der Vorspruch nicht ohne jegliche Bedeutung bleiben sollte; keinesfalls aber kann mit diesen Ausführungen des Abg.Schmid belegt werden, daß die Präambel als Verfassungsrechtssatz ausgestaltet und Rechte, sowie Pflichten durch sie begründet werden sollten.

1) Abg.Pfeiffer in der 21.Sitzung des Grundsatzausschusses am 16.XI.1948, Sten.Prot.S.11 und bei Matz, JöR NF Bd.1 S.33.

2) Abg.Pfeiffer in der 26.Sitzung des Hauptausschusses am 10.XII.1948, Sten.Prot.S.309.

3) Abg.Heuß in der 6.Sitzung des Plenums am 20.X.1948, Sten.Ber.S.75.

4) Abg.Wessel in der 6.Sitzung des Plenums am 20.X.1948, Sten.Ber.S.81.

5) Abg. Seehofer in der 6.Sitzung des Plenums am 20.X.1948 Sten.Ber.S.76.

6) Abg.Schmid in der 9.Sitzung des Plenums am 6.V.1949, Sten.Ber.S.171.

Diesen Schluß hat auch das BverfGE als maßgeblicher Vertreter der Ansicht von der Normativität des Vorspruchs nicht gezogen. Denn es führt zwar die oben zitierten Ausführungen des Abg.Schmid nahezu wörtlich auf, sagt aber dann, daß der Vorspruch sich nicht darauf beschränkt, sondern darüber hinaus eine Rechtspflicht enthält¹⁾.

- c) Weitere Äußerungen des Abg.Schmid²⁾ bestätigen diese Auffassung. Danach sollte die Präambel alle Elemente enthalten, die für den Charakter des GG bestimmend seien; ferner sollte aus ihr ersichtlich sein, was durch das GG zu bewirken sei und was nicht³⁾⁴⁾.

Daraus ergibt sich, daß Zweck der Präambel ist, wesentliche Grundzüge der in den Artikeln des GG verankerten Verfassungsgrundsätze leitsatzmäßig voranzustellen. Weiter sei für die Beurteilung der rechtlichen Bedeutung des Vorspruchs letztlich noch auf die Ansicht des Redaktionsausschusses⁵⁾ hingewiesen:

"Eine Präambel sollte nur wenige markante, den Wesensgehalt einer Verfassung kennzeichnende Gedanken in einer jedermann einprägsamen Form enthalten".

Die eigentlichen Rechtssätze folgen erst in den Artikeln des GG⁶⁾⁷⁾.

1) BverfGE 5,85 (127).

2) Abg.Schmid in der 9.Sitzung des Grundsatzausschusses am 12.X.1948, Sten.Prot.S.8 und bei Matz, JöR NF Bd.1 S.25.

3) Die gleiche Ansicht vertrat der Abg.Schmid ferner in der 6.Sitzung des Plenums am 20.X.1948, Sten.Ber. S.70.

4) Im Gegensatz zu der später in seinem Kommentar vertretenen Ansicht über die Rechtsnatur des Vorspruchs einer Verfassung - vgl.o.S.27 und S.30 - stimmte der Abg.Süsterhenn in der 6.Sitzung des Plenums am 20.X.1948 der Ansicht des Abg.Dr.Schmid hinsichtlich Zweck und Inhalt der Präambel des GG zu, Sten.Ber. S.72.

5) Vorschlag des Redaktionsausschusses vom 13.XII.1948, abgdr. bei Matz, JöR NF Bd.1 S.38.

6) So der Abg.v.Mangoldt in der 20.Sitzung des Grundsatzausschusses am 10.XI.1948, Sten.Prot.S.18 und

6. Zusammengefaßt kann daher festgestellt werden, daß die Präambel des GG kein unmittelbar verpflichtender Verfassungsrechtssatz ist. Ein Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung Deutschlands kann folglich aus ihr nicht abgeleitet werden.

Soweit ein kleiner Teil des Schrifttums unter Angabe von Gründen eine gegenteilige Ansicht vertritt¹⁾ vermögen diese bei dem Versuch einer kritischen Würdigung²⁾ das Ergebnis nicht zu tragen. Soweit das BverfG³⁾ und der ihm folgende Teil der Lehre⁴⁾ sich ohne Begründung auf die Feststellung beschränkt, die Präambel enthalte ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiedervereinigung, begegnen dieser Auffassung auf Grund des Versuchs rechtssystematischer Erwägungen, sowie der Auslegung von Fassung und Wortlaut der Präambel des GG unter

Forts. von S.41 Anm.6

bei Matz, JÖR NF Bd.1 S.219.

- 7) Zur Stützung dieses Ergebnisses kann rechtsvergleichend darauf hingewiesen werden, daß bei den Beratungen über die Bedeutung der Präambeln der einzelnen Länderverfassungen den oben aufgeführten vergleichbare Ansichten vertreten wurden. Vgl.hierzu stellvertretend die Sitzungsprotokolle der Verfassungskommission, der gesetzgebenden Versammlung des Saarlandes und des Verfassungsausschusses, abgdr.bei Stöber, S.14ff, 90-94, 109, 118ff, 125, 127, 128, 224ff, 257ff, 284ff, 299ff, 301ff, 306, 317, 325ff, 335ff, 365ff, 397ff, 403ff, 412ff, 414f, 416ff, 478 und 482. Hierbei sprach insbesondere der Abg.Müller vom politischen Gehalt der Präambel - abgdr.bei Stöber S.403 - und der Abg.Danzebrink betonte, daß der Vorspruch keine positive Gesetzgebung enthält - abgdr.bei Stöber S.478.

- 1) s.o.S.25-26.
2) s.o.S.26-32.
3) BverfGE 5,85 (127).
4) s.o.S.8 Anm.4-7 und S.9 Anm.1.

Berücksichtigung der Verfassungstradition und der Motive erhebliche Bedenken.

Möglicherweise glaubte das BverfG angesichts des überaus umfangreichen Prozeßstoffes¹⁾ auf Grund der Tatsache, daß sowohl die Bundesregierung als Antragstellerin als auch die KPD als Antragsgegnerin einmütig - wenn auch mit entgegengesetzten Folgerungen - von einem Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung ausgingen²⁾³⁾, sich mit einer diesbzgl. Feststellung begnügen zu können, ohne sich in sonst gewohnter Weise gerade mit dem Schrifttum anderer Ansicht auseinanderzusetzen⁴⁾.

-
- 1) Das 308 Seiten der öffentlichen Sammlung der Entscheidungen des BverfG umfassende Urteil hatte sich u.a. mit der Geschichte der KPD, sowie mit einem großen Teil des marxistisch-leninistischen Schrifttums auseinanderzusetzen.
 - 2) So Ritter von Lex und Lechner als Vertreter der Bundesregierung in den Stellungnahmen vom 26.XI.1954 und vom 14.XII.1954 abgdr. in KPD-Prozeß I S.133ff (138), S.345, S.330ff (337).
 - 3) Ebenso Kröger als Vertreter der KPD in der Stellungnahme vom 15.XII.1954, abgdr.in KPD-Prozeß I S.370ff (374/5).
 - 4) Zu einseitig wertet wohl Rumpf, EA 1957,9729, wenn er als Erklärung dafür dem BverfG unterstellt, es habe sich in diesem Teil der Entscheidung "von patriotischer Volksstimmung" tragen lassen.

IV. Der Umstand, daß eine im Rechtsleben so hervorragende Instanz Rechtsprechung¹⁾ und Schrifttum beeinflusst²⁾, gibt im Rahmen eines Exkurses Anlaß zu prüfen, inwieweit der Teil der Entscheidung des BverfG, in dem aus der Präambel des GG ein Wiedervereinigungsgebot entnommen wird, gemäß § 31 I BverfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder, sowie alle Gerichte und Behörden bindet.

1. Über die Frage, wie weit die Bindungswirkung des § 31 I BverfGG geht, gibt es zwei widerstreitende Ansichten.

a) Unter Führung von Geiger³⁾ vertreten auch Lechner⁴⁾, Zweigert⁵⁾ und Scheuner⁶⁾ die Ansicht, daß nicht nur der Tenor der Entscheidung, sondern auch die ihn tragenden Entscheidungsgründe gemäß § 31 I BverfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder, sowie alle Gerichte und Behörden binden. Dies wird vornehmlich mit der weiteren Funktion des BverfG begründet, außer der Entscheidung eines konkreten Falles Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des GG möglichst endgültig durch allgemeine, abstrakte Entscheidungen des Gerichts in den Urteilsgründen auszuräumen, damit sich an derselben Frage nicht neue Konflikte entzünden können⁷⁾.

1) Vgl.o.S.8 Anm.2 und 3, ferner das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.V.1960, DÖV 1961,25.

2) Dies zeigt der oben - S.8 Anm.4-7 und S.9 Anm.1 u.2 - aufgeführte Teil des Schrifttums, der die Ansicht des BverfG vorbehaltlos übernimmt.

3) Geiger, BverfGG § 31 Anm.5 und 6; ebenso Geiger, DRiZ 1951,173/4.

4) Lechner, BverfGG § 31 Anm.Ib und II.

5) Zweigert, JZ 1952,327.

6) Scheuner, DVBl.1952,617. Die Auffassung von Scheuner scheint jedoch insofern widersprüchlich zu sein, als er annimmt, daß sich die Bindung des § 31 I BverfGG mit der materiellen Rechtskraft deckt. Dafür hätte es keines § 31 I BverfGG bedurft; zutreffend weist Lechner, BverfGG § 31 Anm.II daraufhin, daß die bindende Wirkung über den der Rechtskraft zugänglichen Teil - die konkrete Sachentscheidung - hinausgeht und auch allgemeine, abstrakte Entscheidungen des Gerichts erfaßt; ähnlich Geiger, DRiZ 1951,173.

7) Geiger, BverfGG § 31 Anm.6 und Lechner, BverfGG Anm.II.

- b) Demgegenüber weist Arndt¹⁾ daraufhin, daß es selten zweifelsfrei erkennbar ist, welche Gründe die Entscheidung unmittelbar tragen. Lediglich dem Tenor der Entscheidung könne nach § 31 BverfGG Bindungswirkung zugesprochen werden, da nur dieser z.B. bei unter § 31 II BverfGG fallende Entscheidungen vom Bundesminister der Justiz im BGBI. zu veröffentlichen ist; mit rechtsstaatlichem Denken sei es daher unvereinbar, daß in der unbestimmten Form der tragenden Entscheidungsgründe die Verfassungsorgane Behörden und Gerichte durch gleichsam "unverkündete Gesetze" gebunden sind.

2. Einer wertenden Stellungnahme zu diesen unterschiedlichen Ansichten bedarf es im Rahmen dieser Arbeit nicht, da sowohl nach der Ansicht von Arndt, als auch nach der von Geiger, Lechner, Zweigert und Scheuner die Auffassung des BverfG, der Vorspruch des GG enthalte ein Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung, keine Bindung gemäß § 31 I BverfGG bewirkt.

- a) Folgt man der Auffassung von Arndt, so ergibt sich das daraus, daß das BverfG im Tenor seines Urteils vom 17.VIII.1956²⁾ unter I 1-4 die KPD für verfassungswidrig erklärt, ihre Auflösung anordnet, Ersatzorganisationen verbietet und die Einziehung des Vermögens bestimmt. Unter II des Tenors wird die Durchführung dieser Maßnahmen geregelt und III bringt den Hinweis über die Strafbarkeit von Zuwiderhandlungen. Hinsichtlich des vom BverfG aus der Präambel abgeleiteten Verfassungsgebots zur Wiedervereinigung besteht daher keine bindende Wirkung nach § 31 I BverfG, weil dieses Gebot nicht im Tenor der Entscheidung ausgesprochen ist.
- b) Folgt man dagegen der insbesondere von Geiger und Lechner vertretenen gegenteiligen Auffassung, so bindet das vom BverfG in den Urteilsgründen aufgeführte

1) Arndt, DVB1.1952,2.

2) BverfGE 5,85 (86/7).

Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung¹⁾ nur dann nach § 31 I BverfGG die Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte, wenn diese Ausführungen zu den den Tenor unmittelbar tragenden Entscheidungsgründen²⁾ gehören.

Lechner³⁾ sieht diese in einer engen Abgrenzung nur als Bestandteil des Tenors und daher auch nur mit dessen gegenständlicher Begrenzung gegeben. Auch Geiger⁴⁾ mißt lediglich den Sätzen der Begründung bindende Kraft bei, die aus den Vorschriften des GG oder des sonstigen Rechtes eine Folgerung ableiten, mit der der Tenor steht und fällt.

Legt man diese Auffassung zugrunde, so kommt dem Teil der Entscheidungsgründe des BverfGG, in dem es ein Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung aus der Präambel des GG ableitet, keine bindende Wirkung gemäß § 31 I BverfGG zu. Sicherlich kann dieser Teil der Entscheidung als für das Urteil wesentlich angesehen werden; dies ergibt sich auch daraus, daß er in die dem Urteil in der Entscheidungssammlung vorangestellten Leitsätze aufgenommen wurde⁵⁾. Eine Würdigung der Urteilsgründe in diesem Abschnitt der Entscheidung⁶⁾ ergibt jedoch, daß es für den das Verbot der KPD aus-sprechenden Tenor weniger darauf ankommt, ob die Prä-ambel des GG für die zuständigen Organe der BRD ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiederherstellung der deutschen Einheit enthält⁷⁾, als darauf, daß durch ein Verbot der KPD der in Art. 146 vorgesehene Weg zur Wiedervereinigung⁸⁾ durch das in Kraft treten einer vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossenen Verfassung nicht ungangbar wird⁹⁾.

1) BverfGE 5,85 (127).

2) Lechner, BverfGG § 31 Anm.II; ebenso Scheuner, DVBl. 1952,617.

3) Lechner, BverfGG § 31 Anm.Ib.

4) Geiger, BverfGG § 31 Anm.6.

5) BverfGE 5,85 Leitsatz 1.

6) BverfGE 5,85 (125-134).

7) BverfGE 5,85 (127/8).

8) Vgl.dazu u.S.115 ff.

9) BverfGE 5,85 (130-133), insbesondere S.132/3.

Als die Entscheidungsformel unmittelbar tragend kann daher allenfalls dieser Teil der hier in Betracht kommenden Urteilsgründe angesehen werden, da nur er das im Tenor ausgesprochene Verbot der KPD - wie Lechner¹⁾ sagt - gegenständlich begrenzt. Keineswegs wird man unter Berücksichtigung des oben Gesagten den Teil des Urteils, in dem das BverfG aus der Präambel ein Wiedervereinigungsgebot ableitet, zu den Entscheidungsgründen zählen können, mit denen - wie Geiger²⁾ die Bindungswirkung des § 31 I BverfGG abgrenzt - "der Tenor steht und fällt".

- c) Die Feststellung des BverfG, die Präambel des GG enthalte für alle politischen Staatsorgane eine verfassungsrechtliche Pflicht, die Einheit Deutschlands anzustreben, bindet daher nicht gemäß § 31 I BverfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder, sowie alle Gerichte und Behörden³⁾⁴⁾.

1) Lechner, BverfGG § 31 Anm.Ib.

2) Geiger, BverfGG § 31 Anm. 6.

3) Rumpf, EA 1957, 9729, kann deshalb nicht zugestimmt werden, wenn er ohne § 31 BverfGG heranzuziehen, hinsichtlich des vom BverfG aus der Präambel entnommenen Verfassungsgebotes zur Wiedervereinigung von einer "richterlichen Rechtsetzung" spricht.

4) Obwohl das Thema vorliegender Arbeit "Das Wiedervereinigungsgebot im Grundgesetz ..." lautet, kann sich die Arbeit in diesem Teil nicht auf das bisher gewonnene Ergebnis beschränken, wonach die Präambel entgegen der vornehmlich vom BverfG vertretenen Ansicht kein Verfassungsgebot zur Wiederherstellung der deutschen Einheit enthält; sie ist vielmehr im Hinblick auf die später zu behandelnde Frage eines möglichen Wiedervereinigungsgebots aus Art.146 i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel gehalten, die rechtliche Bedeutung der Präambel des GG zu untersuchen.

Die oben¹⁾ durchgeführte Auslegung von Wortlaut und Fassung der Präambel unter Berücksichtigung der Motive und der Verfassungstradition läßt erkennen, daß der Vorspruch des GG neben historischen Schilderungen die verfassungsrechtliche Grundordnung und leitende Ziele für die BRD skizziert.

1.a) Diese Auffassung klingt im Schrifttum bei Ehmke²⁾ an, wenn er im Vorspruch des GG vom Verfassungsgeber abgelegte Bekenntnisse zu "bestimmten unaufgebbaren Berufen und Zielsetzungen eines politischen Gemeinwesens" verankert sieht. Hettlage-v.d.Heydte³⁾ betonen, daß die Präambel keine "normativ-bindende Kraft" hat, aber Leitgedanken des GG enthält. Kopp⁴⁾ ist der Ansicht, daß in jeder Rechtsordnung "Nicht-rechtsnormen", wie z.B. eine Präambel, dazu dienen, die Wertgrundlagen festzulegen. Smend⁵⁾ spricht von der Präambel als einem grundsätzlichen Teil der Verfassung. Kaufmann sieht im Vorspruch des GG Prinzipien festgelegt⁶⁾ und die Grundlagen für die Existenz der Bundesrepublik verkündet⁷⁾.

b) Hinsichtlich der Präambeln in den Verfassungen der einzelnen Länder werden im Schrifttum - dieses kann im Wege rechtsvergleichender Interpretation⁸⁾ wohl insoweit herangezogen werden, als es eine grundsätzliche Wertung des Vorspruchs im Rahmen der Verfassung vornimmt - ähnliche Auffassungen vertreten.

1) s.o.S.33-41.

2) Ehmke, S.93.

3) Hettlage-v.d.Heydte, Wehrbeitrag II S.670 Anm.1.

4) Kopp S.354 und S.626.

5) Smend, S.216/7, läßt durch den Bezug auf Wittmayer, S.39, keinen Zweifel daran, daß er diesen grundsätzlichen Teil der Verfassung nicht im Sinne von "positiven Rechtssätzen" gewertet wissen will.

6) Kaufmann, Wehrbeitrag II S.67.

7) Kaufmann, aaO S.70.

8) v.Mangoldt-Klein S.9.

Für Eisemann-Löffler-Weeber¹⁾ ist im Vorspruch der Verfassung des damaligen Landes Württemberg-Baden die Grundordnung verankert. Nach Glatz²⁾ ist es der Sinn und Zweck der Präambel zur Verfassung der Freien- und Hansestadt Hamburg, den "Komponenten" Ausdruck zu geben, aus denen sich das politische und wirtschaftliche Leben zusammensetzen soll. Die grundlegenden Ziele des Verfassungswerkes sind für Schunck³⁾ in der Präambel der Verfassung für Rheinland-Pfalz niedergelegt und Zinn-Stein⁴⁾ sprechen hinsichtlich des Vorspruchs zur Hessischen Verfassung von einer verfassungsrechtlichen Grundentscheidung⁵⁾.

2. Stimmt diese Auffassung auch im Ergebnis⁶⁾ mit der oben⁷⁾ durchgeführten Auslegung des Wortlauts und der Verfassung der Präambel unter Berücksichtigung der Motive, sowie der Verfassungstradition überein, begegnen ihr doch insofern Bedenken, als sie aufgrund der getroffenen Feststellungen keine Folgerungen hinsichtlich der rechtlichen Bedeutung des Vorspruchs für die einzelnen Artikel des GG zieht. Denn es erscheint nicht folgerichtig, rechtliche Auswirkungen der Präambel auf die Bestimmungen des GG nicht in Erwägung zu ziehen, wenn man in ihr Leitgedanken⁸⁾, grundlegende Ziele⁹⁾,

1) Eisemann-Löffler-Weeber S.11.

2) Glatz, JöR NF Bd.6 S.227.

3) Schunck, JöR NF Bd.5 S.160. Ebenso Kleinrahm in Loschelder-Salzwedel, S.54, für die Präambel der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen.

4) Zinn-Stein S.84.

5) Ohne rechtliche Bewertung bleibt die Präambel bei Geller-Kleinrahm, S.71, Geller-Kleinrahm-Fleck, S.39 und Vogels, S.29, in den Kommentaren zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, sowie bei Spreng-Birn-Feuchte, S.29 und bei Göbel, S.29, in den Kommentaren zur Verfassung von Baden-Württemberg.

6) So wie die Vertreter der Ansicht von der Normativität der Präambel sich größtenteils auf eine diesbzgl. Feststellung beschränken, läßt auch das oben aufgeführte Schrifttum eine Begründung vermissen.

7) s.o.S.33-41.

8) Hettlage-v.d.Heydte, Wehrbeitrag II S.670 Anm.2.

9) Schunck, JöR NF Bd.5,160; Ehmke, S.93.

Wertgrundlagen der Verfassung¹⁾ oder eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung²⁾ niedergelegt sieht.

Schmid³⁾ scheint erstmals der Präambel auf dieser Grundlage rechtliche Auswirkung beizumessen, wenn er im Vorspruch die bei Schaffung des GG wirksam gewordenen konstitutiven Faktoren verankert sieht. Im Hinblick auf die einzelnen in der Präambel ausgesprochenen Gedanken enthalte sie "rechtliche Feststellungen und Bewertungen, Rechtsverwahrung und Anspruch zugleich". Schmid mißt mit dieser Feststellung der Präambel eine rechtliche Bedeutung bei, deren Auswirkungen auf die Bestimmungen des GG jedoch noch nicht eindeutig geklärt werden⁴⁾.

3. Geht man davon aus, daß die Präambel des GG keine verpflichtende Verfassungsnorm ist, in ihr jedoch die verfassungsrechtliche Grundordnung, sowie leitende Ziele niedergelegt sind⁵⁾, so kann die rechtliche Bedeutung der Präambel im Rahmen der Verfassung darin

1) Kopp S.354 und S.627; Kaufmann, Wehrbeitrag II S.67 und S.70; Glatz, JöR NF Bd.6 S.227.

2) Zinn-Stein S.87; Eisemann-Löffler-Weeber S.11; Smend S.216/7.

3) Schmid, DÖV 1949,202.

4) Ob Schmid später, DÖV 1954,2, von dieser Ansicht abweicht, ist nicht klar ersichtlich. Seine Ausführungen: "Was die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands anbelangt, so macht das Grundgesetz es der Bundesrepublik zur Pflicht, sie mit allen zulässigen Mitteln anzustreben (Präambel letzter Absatz)" lassen den Schluß zu, daß Schmid nunmehr in der Präambel des GG ein Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung enthalten sieht. Diese Auffassung würde jedoch ohne Begründung in einem gewissen Gegensatz zu der oben dargelegten und seinen Äußerungen im Parlamentarischen Rat stehen, vgl.o.S.40-41.

5) s.o.S.35-39 und S.48-49.

bestehen, daß sie für die Auslegung der Bestimmungen des GG heranzuziehen ist¹⁾.

- a) Kägi²⁾ will - ohne ausdrücklichen Bezug auf die Präambel einer Verfassung - Bestimmungen, in denen grundlegende Prinzipien niedergelegt sind, als richtungsweisendes Werturteil für die Auslegung der einzelnen Verfassungssätze verwenden³⁾. Grewe⁴⁾ hält die Präambel deshalb für die Auslegung und Anwendung des GG von Bedeutung, weil durch ihren rechtlichen Gehalt Richtpunkte zur Beurteilung schwieriger konstruktiver Probleme gegeben seien. Nach G.Hoffmann⁵⁾ ist insbesondere der Schlußsatz der Präambel als Interpretationsregel für die übrigen Bestimmungen des GG heranzuziehen, da in ihm die Intentionen des Verfassungsgebers zum Ausdruck gekommen seien.

1) Zur Stützung dieses Ergebnisses durch rechtsvergleichende Interpretation - v.Mangoldt-Klein S.9 - kann angeführt werden, daß in einem Teil des Schrifttums auch die Vorsprüche zu einzelnen Länderverfassungen eine gleiche rechtliche Wertung erfahren. So hat nach Landsberg-Götz, S.41, die Präambel der Verfassung von Berlin keinen rechtlich verpflichtenden Inhalt, ist jedoch für die Auslegung der Verfassungsbestimmungen von erheblicher Bedeutung. Nawiaskey-Leusser, S.78, kommen zu dem gleichen Ergebnis, weil der Vorspruch der Verfassung des Freistaates Bayern Leit motive der Verfassung enthalte; so auch Mayer in Mang-Maunz-Mayer-Obermayer S.18-19 und Schweiger in Nawiaskey-Leusser-Schweiger-Zacher, V. Vorspruch Rdnr.2. Spitta, S.25, sieht im Vorspruch die Zielsetzung der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, sowie den Geist, aus dem sie geschaffen ist, verankert und glaubt, sie deshalb in Zweifelsfällen für die Auslegung der einzelnen Verfassungsbestimmungen heranziehen zu können.

2) Kägi S.65.

3) Mit ähnlicher Begründung kommen Model, S.18 und Model-Müller, S.11 zum gleichen Ergebnis für die Präambel des GG.

4) Grewe, DRZ 1949, 315.

5) G.Hoffmann, B II 2.

G. und E. Küchenhoff¹⁾ sehen in der Präambel eine Auslegungsregel, weil sie keine Rechtssätze, sondern programmatische Erklärungen über Wesen, Wert und Zweck des Staates enthalte²⁾. Zu dem gleichen Ergebnis kommt v.Mangoldt³⁾, weil die Präambel seiner Meinung nach rechtliche Feststellungen und in politischen Fragen Grundsatzentscheidungen trifft⁴⁾. Auch Jesch⁵⁾ ist der Auffassung, daß Grundsatzzerklärungen, wie sie z.B. Präambeln enthalten, für die Interpretation der übrigen Bestimmungen von Bedeutung sind⁶⁾. Maunz letztlich

1) G. und E. Küchenhoff S.65-66.

2) Dem vergleichbar hält Wertenbruch, S.154, die Präambel deshalb als für die Auslegung der nachfolgenden Rechtssätze richtungweisend, weil sie die Beweggründe und politischen Zielsetzungen des Gesetzgebers offenbare. Abendroth, EA 1951,4387 kommt mit ähnlicher Begründung zum gleichen Ergebnis.

3) v.Mangoldt S.30. v.Mangoldt hat insofern seine Auffassung geändert, als er früher - in AöR 75,273 - den Zweck der Präambel lediglich darin sah, den geschichtlichen Hintergrund und Zweck des GG zu umreißen.

4) Ebenso v.Mangoldt-Klein S.41.

5) Jesch S.9 Anm.4. Daß Jesch in diesem Zusammenhang derartige Grundsatzzerklärungen "weder ... einen verbindlichen, noch ... einen nicht-normativen Gesetzesinhalt" nennt, läßt nicht den Schluß zu, Jesch sehe darin eine Rechtsnorm. Dies beruht vielmehr auf einem terminologischen Unterschied, da diese Arbeit in Übereinstimmung mit der herrschenden "Imperativentheorie" - s.o.S.36 und S.36 Anm.2 - den Begriff der Norm als unmittelbar verpflichtendes rechtliches Gebot versteht, während Jesch darunter auch nicht unmittelbar verbindlichen Gesetzesinhalt zählt. Übereinstimmung besteht jedoch im Ergebnis insofern, als Jesch Präambeln nicht mit unmittelbar verpflichtender rechtlicher Wirkung ausgestattet sieht.

6) Rumpf, EA 1957,9729 und in Bonner Grundgesetz S.16-17, bewertet die Präambel des GG ebenfalls nicht als Rechtssatz, sondern als Auslegungshinweis. Damit unvereinbar erscheint jedoch, daß Rumpf aus dem letzten Satz der Präambel "als Reflex" eine Rechtspflicht der Staatsorgane ableitet, EA 1957, 9729.

sieht in der Präambel die Beweggründe und Ziele des GG niedergelegt¹⁾ und damit wichtige Anhaltspunkte für seine Auslegung gegeben²⁾³⁾.

- b) In der Rechtsprechung hat der Bay. VerfGH⁴⁾ hinsichtlich der Präambel der Bayerischen Verfassung erkannt, daß sie Leitmotive enthält, die für die Auslegung der Einzelbestimmungen richtungweisend sind.

4. Begnügen sich die Vertreter dieser Auffassung auch weitgehend mit einer diesbzgl. Feststellung, so ist ihr deshalb zu folgen, weil sie im Ergebnis von den oben⁵⁾ angestellten Erwägungen getragen wird.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß gegen eine Wertung der Präambel als unmittelbar verpflichtende Verfassungsnorm rechtssystematische Gründe, Wortlaut und Fassung, sowie teleologische, historische, rechtsvergleichende und genetische Interpretation sprechen. Diese führt vielmehr zu dem Ergebnis, daß in der Präambel des GG über eine historische Darstellung hinaus die verfassungsrechtliche

1) Maunz, Staatsrecht § 8 I 1 S.41.

2) Maunz, Staatsrecht § 8 IV S.45 und in Wehrbeitrag II S.598, wo Maunz die Einheit Europas als ein in der Präambel niedergelegtes Ziel bezeichnet.

3) Rechtsvergleichend kann letztlich angeführt werden, daß im völkerrechtlichen Schrifttum Wengler, S.692 Anm.3 und Dischler in Strupp-Schlochauer II S.790/1 mit weiteren Nachweisen, in den Präambeln völkerrechtlicher Verträge nicht verbindliche Feststellungen sehen; diese seien jedoch für die Auslegung der Verträge von Bedeutung, weil sie richtungsgebende Grundsätze enthielten.

4) Entscheidung des Bay.VerfGH vom 24.X.1956 - Bay. VerfGHE NF Bd.9 S.147 (154).

5) Vgl.o.S.33-41.

Grundordnung, sowie leitende Ziele für die BRD - bzw. die zuständigen Staatsorgane - aufgeführt sind, so daß die Präambel für die Auslegung der Bestimmungen des GG herangezogen werden kann.

Einer Wertung der Präambel als für die Auslegung des GG von rechtlicher Bedeutung steht das Militärregierungsgesetz 1 Art.3 VI:

"Deutsches Recht, das nach dem 30. Januar 1933 in Kraft trat und in Kraft bleiben darf, ist entsprechend dem klaren Sinn des Wortlauts auszulegen und anzuwenden. Gesetzeszwecke und Deutungen, die in Versprüchen oder anderen Erklärungen enthalten sind, bleiben bei der Auslegung außer Betracht."

nicht entgegen, da dieses Verbot seinem Wortlaut nach nur für Recht aus der Zeit vor 1945 gilt¹⁾.

1) So zutreffend Maunz, Staatsrecht § 8 I 1 S.41 und § 8 IV S.45.

2. Abschnitt:

Wiedervereinigungsgebot und Art. 23 GG

Aus Art.23 GG¹⁾ kann kein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiedervereinigung Deutschlands abgeleitet werden. Art.23 Satz 1 GG zählt auf, in welchen Ländern das GG Geltung hat²⁾, wobei die im Schrifttum erörterte Frage, ob Art.23 Satz 1 GG nur den Geltungsbereich des GG beschreibt³⁾ oder darüber hinaus eine Feststellung über das Staatsgebiet der BRD trifft⁴⁾, für die vorliegende Untersuchung dahingestellt sein kann.

Aus Art.23 Satz 2 GG ist allenfalls eine Verpflichtung der BRD zu entnehmen, die Beitrittsmöglichkeit der anderen Teile Deutschlands nicht zu beschränken oder zu erschweren⁵⁾. Ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiedervereinigung Deutschlands des Inhalts, daß auf den Beitritt der anderen Teile Deutschlands hinzuwirken ist, kann Art.23 Satz 2 GG nicht entnommen werden.

- 1) Art.23 GG: "Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen."
- 2) Diese Aufzählung ist insofern überholt, als die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern 1951 gemäß Art.118 GG zu dem Bundesland Baden-Württemberg zusammengefaßt wurden und ferner durch Gesetz vom 23.XII.1956 - BGB1.I S.1011 - die Eingliederung des Saarlandes gemäß Art.23 Satz 2 GG erfolgte.
- 3) So Dennewitz, BK Art.23 Erl.II 1; Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Art.23 S.127, Hamann, Art.23 Anm.A; Peters, DV 1949,603/4; Pfeiffer, DÖV 1949,265; Schlochauer S.27. Vgl.auch Eschenburg, Staat und Gesellschaft S.357.
- 4) v.Mangoldt-Klein S.644; v.Mangoldt S.158; v.d.Heydte, Friedenswarte Bd.50,333; Giese-Schunck, Art.23 Anm.II 1; Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.6; Dürig S.516; Maunz, Staatsrecht § 46,1 S.378. Vgl.auch den Beschluß des BverfG vom 21.V.1957 - BverfGE 7,1 (7).
- 5) Urteil des BverfG vom 4.V.1955 - BverfGE 4,157 (174)..

3. Abschnitt:

Wiedervereinigungsgebot und Art.146 GG

Art.146 des GG:

"Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist."

ist in seiner rechtlichen Bewertung im Schrifttum sehr umstritten. Während ihm einerseits hinsichtlich der staatlichen Einheit Deutschlands jede rechtliche Bedeutung abgesprochen, er darüber hinaus als "rechtssystematisch überflüssig"¹⁾ oder als nur von politischem Belang²⁾ bezeichnet wird, leiten die Vertreter einer zweiten Ansicht allein aus Art.146 GG ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands ab.

- A. Zwar nicht als rechtssystematisch überflüssig - wie Rumpf³⁾ sagt - jedoch für die Wiedervereinigung Deutschlands ohne Bedeutung, hält Arndt⁴⁾ als ein Vertreter der erstgenannten Auffassung Art.146 des GG. Dieser könne hinsichtlich der Einheit Deutschlands keine Regelung treffen, weil das GG nicht davon ausgehe, daß Deutschland als Staat nicht mehr oder nur in einem restlichen Westteil bestehe und zu vereinigen sei; vielmehr gehe das GG von der zu wahrenen und zu vollendenden staatlichen Einheit Deutschlands von Rechts wegen aus.

1) Rumpf, Bonner Grundgesetz S.22.

2) Fredericia in Die Zeit vom 23.XII.1954 S.1.

3) Rumpf, aaO. An anderer Stelle - EA 1957,9729 - betont Rumpf ebenfalls, daß sich aus Art.146 GG hinsichtlich der Wiedervereinigung Deutschlands nichts entnehmen läßt, da er nur den Zeitpunkt bestimme, an dem das GG außer Kraft tritt; ebenso Schuster, Existenz S.143.

4) Arndt, Wehrbeitrag III S.456.

Maunz¹⁾ sieht Art.146 GG lediglich in Beziehung zu der darin angesprochenen pouvoir constituent und auch i.V.m. der Präambel des GG mit schwerwiegenden Unklarheiten belastet. Für Apelt²⁾ offenbart Art.146 GG nur die ganze Problematik des GG.

Ohne Bedeutung hinsichtlich einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung, die Wiedervereinigung Deutschlands anzustreben, ist Art.146 GG auch für den Teil. des Schrifttums, der in ihm - beschränkt auf eine Auslegung des Wortlauts - lediglich den für das außer Kraft treten des GG bestimmten Zeitpunkt festgelegt sieht³⁾.

B. Demgegenüber enthält Art.146 GG für die Vertreter einer zweiten Auffassung ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiedervereinigung Deutschlands.

I. In der Rechtsprechung ist das BverwG⁴⁾ der Ansicht, daß die gesamte Verfassungsordnung der Bundesrepublik vom Wiedervereinigungsgebot beherrscht wird, das sich aus der Präambel des GG,- insofern folgt das BverwG der Entscheidung des BverfG⁵⁾ - aber auch aus Art. 146 GG ergebe. Das BverfG⁶⁾ stellt in einer späteren Entscheidung fest, Art.134 IV GG i.V.m. § 1 des Allgemeinen Kriegsfolgesgesetzes⁷⁾ stehe nicht in

1) Maunz, DÖV 1953,647.

2) Apelt, NJW 1949,485.

3) v.Mangoldt S.668; Dennewitz, BK Art.146 Erl.II; Giese, Grundgesetz Art.146 Anm.II; Giese-Schunck, Art.146 Anm.II; Model, Erl.zu Art.146; Model-Müller, Erl.zu Art.146. Darüber hinaus sieht G.Hoffmann, B.II 2, die Bedeutung des Art.146 GG darin, daß eine neue Verfassung nur dann legitim sein soll, wenn sie gemäß Art.146 GG vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Damit bedinge Art.146 GG lediglich eine verfassungspolitische und ideologische, aber keine rechtlich erhebliche Legitimität.

4) Urteil des BverwG vom 30.V.1960 in DÖV 1961,25.

5) BverfGE 5,85 (127).

6) Urteil des BverfG vom 14.XI.1962 - BverfGE 15,126 (147).

7) Allgemeines Kriegsfolgesgesetz vom 5.XI.1957 (BGBl.I S.1747).

Widerspruch zu Art.146 GG, weil die getroffene Regelung die Wiedervereinigung nicht hindere oder auch nur erschwere. Hiermit sagt das BverfG zwar nicht ausdrücklich, daß Art.146 GG ein Wiedervereinigungsgebot enthält; inhaltlich stimmen diese Ausführungen jedoch mit dem in der früheren Entscheidung aus der Präambel abgeleiteten Wiedervereinigungsgebot überein:

"... bedeutet das Wiedervereinigungsgebot, daß ... alle Maßnahmen zu unterlassen haben, die die Wiedervereinigung rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen".¹⁾

Dies läßt den Schluß zu, daß das BverfG in Ergänzung seiner vorher vertretenen Ansicht ein Wiedervereinigungsgebot auch aus Art.146 GG ableitet. Eine Begründung wird, ebenso wie in der Entscheidung des BverwG, nicht gegeben²⁾.

II.1. Im Schrifttum ist Hamann³⁾ der Ansicht, Art.146 GG enthalte nicht nur positiv das Wiedervereinigungsgebot, sondern auch negativ das Verbot aller staatlichen Maßnahmen, die die Wiedervereinigung rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen. Hamann beruft sich zur Begründung jedoch unzutreffend auf die Ansicht des BverfG⁴⁾, da dieses - wie oben⁵⁾ dargelegt - ein Wiedervereinigungsgebot aus der Präambel ableitet und in dem von Hamann aufgeführten Teil der Entscheidung lediglich das Verhältnis von Art.146 GG zu Art.21 II GG prüft⁶⁾.

1) BverfGE 5,85 (128).

2) Ebenfalls ohne Begründung vertreten in dem Verfahren vor dem BverfG über den Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der KPD Ritter von Lex, Lechner und Kröger die Ansicht, daß außer der Präambel auch Art.146 GG ein Wiedervereinigungsgebot enthält, abgdr. in KPD-Prozeß I S.138 und S.345; S.337 und S.374.

3) Hamann, Art.146 Anm.B 1.

4) BverfGE 5,85 (127).

5) s.o.S.7-8.

6) BverfGE 5,85 (128/9).

2. Während Menzel¹⁾ ohne eindeutige rechtliche Wertung in Art.146 GG den Hinweis auf die "Aufgabe" der Wiedervereinigung gegeben sieht und dementsprechend Art.146 GG für Zinn²⁾ die "Aufgabe" beinhaltet, den Zustand der Desorganisation zu überwinden, enthält Art.146 GG nach der Ansicht von Wengler³⁾ eine verfassungsrechtliche Verpflichtung dieses Inhalts.

1) Menzel, Blätter für dt. und int. Politik 1959,713. Der Umstand, daß Menzel in diesem Zusammenhang vorher hinsichtlich der Präambel von einem verfassungsrechtlichem Gebot spricht und die Formulierung: "Das GG weist in seinem Schlußartikel (Art.146) nochmals auf diese Aufgabe hin ..." lassen durch die inhaltliche Verbindung von "verfassungsrechtlichem Gebot" und "Aufgabe" mit dem Wort "nochmals" den Schluß zu, daß Menzel außer in der Präambel auch in Art.146 GG ein Wiedervereinigungsgebot enthalten sieht; vgl. auch Menzel, EA 1958,11060.

2) Zinn, AöR 75,295.

3) Wengler, DÖV 1961,26; anders noch Wengler, Festschrift für Nawiasky S.88.vWinterfeld, EA 1956, 9210, sieht außer in der Präambel auch in Art.146 GG den verfassungsrechtlichen Auftrag erteilt, das im GG begonnene Werk der staatlichen Wiedergeburt Deutschlands zu vollenden. Die endgültige Verfassung bedinge eine höhere Stufe der Staatlichkeit, da dem GG noch eine beschränkte Staatlichkeit zugrunde liege.

Dieser Auffassung von v.Winterfeld begegnen Bedenken, da die bei Schaffung des GG vorhandene Beschränkung - Einsprüche und Genehmigungspflicht durch die drei Militärgouverneure - sich nur einschränkend auf die Souveränität der BRD, nicht aber auf deren Staatlichkeit auswirken konnte. Unklar bleibt weiter, weshalb v.Winterfeld daraus folgert, daß das Wiedervereinigungsgebot sich nicht aus dem in der Präambel und in Art.146 GG niedergelegten "Auftrag", sondern "als Ausfluß des Legitimitätsprinzips, des gesamtdeutschen Mandats des Grundgesetzgebers" ergibt.

Im Gegensatz zu Eschenburg¹⁾, für den Art.146 GG einengend nur die Pflicht zur Abhaltung gesamt-deutscher Wahlen begründet, leitet Scheuner²⁾, dem sich Klein³⁾ anschließt, eine allgemeine Pflicht für die Bundesorgane aus Art.146 GG ab, auf die Wiedervereinigung hinzuwirken.

C. Vorwiegend könnte sich die zuerst aufgeführte Ansicht zur Begründung auf die Entstehungsgeschichte des Art.146 GG - Art.149 des Verfassungsentwurfs von Herrenchiemsee - berufen. Dem kann jedoch keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen werden, da zu Art.146 GG die unterschiedlichsten Auffassungen vertreten wurden, so daß der vom Parlamentarischen Rat mit dieser Bestimmung des GG verfolgte Zweck nicht eindeutig festzustellen ist.

I.1. Einerseits sollte Art.149 HchE nur klarstellen, daß das GG seine Geltung verliert, sobald eine vom deutschen Volk in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft tritt⁴⁾; andererseits wurde befürchtet, Art.149 HchE würde eine Legalisierung beliebiger anderweitiger Akte unter dem Titel einer freien Neukonstituierung Deutschlands ermöglichen, während die künftige freie Entscheidung über die Bestätigung oder Abänderung des GG sich nach den in ihm gegebenen Bestimmungen vollziehen müsse⁵⁾.

- 1) Eschenburg in Die Zeit Nr.15 vom 8.IV.1966; ebenso Abendroth, EA 1951,4388/9 und in Zeitschrift für Politik 1956,309.
- 2) Scheuner, Wehrbeitrag III S.341; vgl.auch Scheuner, DÖV 1953,581 und 584, sowie in EA 1955,8076. Später scheint Scheuner, DÖV 1961,202, ein Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung aus Art.146GG i.V.m. Art.23 GG abzuleiten.
- 3) Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.138/9.
- 4) Verfassungskonvent S.59.
- 5) Verfassungskonvent S.59.

2. In den Beratungen des Parlamentarischen Rates war der Abg.Katz¹⁾ der Meinung, Art.149 HchE besage nur die Selbstverständlichkeit, daß das GG außer Kraft tritt, wenn das ganze deutsche Volk etwas Neues beschließt; als "schöne Deklaration" wirke er insbesondere auf die Ostzone²⁾. Weil die zeitliche Bedingtheit des GG bereits in der Präambel zum Ausdruck komme, sah der Abg. Dehler³⁾ Art.149 HchE als überflüssig an und beantragte wiederholt seine Streichung.

Demgegenüber war Art.149 HchE für den Abg.Schmid⁴⁾ von rechtlicher Bedeutung, weil er klarstelle, daß die endgültige deutsche Verfassung nicht im Wege der Abänderung des GG sondern originär entstehen wird. Der allgemeine Redaktionsausschuß⁵⁾ wertete Art.149 HchE als rechtliche Grundlage für die gesamtdeutsche Nationalversammlung, bei der Entschließung über die endgültige Verfassung von den für Verfassungsänderungen im GG getroffenen Vorschriften abweichen zu können.

- II. Hiermit zeigt sich, daß im Wege genetischer Interpretation die Bedeutung des Art.146 GG nicht geklärt werden kann, weil die im Verlaufe der Beratungen geäußerten Ansichten zwischen der rechtlichen Bedeutungslosigkeit des Art.146 und derjenigen Auffassung schwankte, die durch Art.146 GG Regelungen für die später zu

-
- 1) Abg.Katz in der 16.Sitzung des Organisationsausschusses am 20.X.1948, Sten.Prot.S.16 und bei v.Doemming, JöR NF Bd.1 S.924.
2) Abg.Katz in der 27.Sitzung des Organisationsausschusses am 6.XII.1948, Sten.Prot.S.89 und bei v.Doemming, JöR NF Bd.1 S.925.
3) Abg.Dehler in der 18.und 27.Sitzung des Organisationsausschusses am 27.X.bzw.am 6.XII.1948 Sten.Prot.S.50 bzw.S.89-90 und bei v.Doemming, JöR NF Bd.1 S.924/5.
4) Abg.Schmid in der 20.Sitzung des Hauptausschusses am 7.XII.1948, Sten.Prot.S.238.
5) So der Abg.v.Brentano als Berichterstatter in der 9.Sitzung des Plenums am 6.V.1949, abgdr. im schriftlichen Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland S.105. Vgl.auch bei v.Doemming, JöR NF Bd.1 S.925.

beschließende gesamtdeutsche Verfassung getroffen wissen wollte. Auch eine lediglich auf den Wortlaut gestützte Auslegung des Art.146 GG führt nur zu der selbstverständlichen Folgerung, daß eine neue Verfassung - die gesamtdeutsche - die Geltung der alten - des Grundgesetzes - aufhebt¹⁾, wobei als Voraussetzung hierfür durch Art. 146 GG eine freie Entscheidung des deutschen Volkes gefordert wird.

Als Ergebnis bisher angestellter Erwägungen bleibt daher festzuhalten, daß Art.146 GG entgegen den Vertretern der zuerst dargestellten Meinung zwar nicht rechtlich bedeutungslos ist²⁾, sich aus Art.146 GG allein aber auch entgegen den Vertretern der zweiten Auffassung kein Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung Deutschlands ableiten läßt.

Beiden Ansichten kann man darüber hinaus hinsichtlich des mit "schwerwiegenden Unklarheiten"³⁾ belasteten Art.146 GG entgegenhalten, daß entsprechend der Entscheidung des BverfG⁴⁾ eine einzelne Verfassungsbestimmung "nicht isoliert betrachtet werden und allein aus sich heraus ausgelegt werden" kann; sie steht vielmehr in einem Sinnzusammenhang mit den übrigen Vorschriften der Verfassung, aus deren Gesamtinhalt sich gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundentscheidungen ergeben.

1) Dies veranlaßt wohl Rumpf, Bonner Grundgesetz S.22, Art.146 GG als rechtssystematisch überflüssig zu bezeichnen, vgl.o.S.55.

2) Vgl.hierzu eingehend unten S.99,115-120, 122-126.

3) Maunz, DÖV 1953,647.

4) Beschluß des BverfG vom 12.X.1951 - BverfGE 1,13 (32).

4. Abschnitt:

Wiedervereinigungsgebot und Art.146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel des GG

Unter Berücksichtigung dieser für die Auslegung des GG vom BverfG aufgestellten Regel läßt sich ein Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung Deutschlands aus Art.146 GG i.V.m. der Präambel des GG aufgrund folgender Überlegungen ableiten.

- A. Von der Begleitnote der 11 Ministerpräsidenten in den drei westlichen Besatzungszonen an¹⁾, über die Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee²⁾, bis zu den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates³⁾ ging der Wille der daran Beteiligten dahin, im Hinblick auf ein vereintes Deutschland mit dem GG nur eine vorläufige Verfassung für das "Provisorium" Bundesrepublik Deutschland zu schaffen.

- 1) Begleitnote der 11 Ministerpräsidenten zu den Stellungnahmen hinsichtlich der Frankfurter Dokumente, abgdr. bei Dennewitz BK, Einl.S.44-45. In dieser Begleitnote brachten die 11 Ministerpräsidenten zum Ausdruck, daß es sich nur um ein Provisorium handle und alles vermieden werden müsse "was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde". Außerdem wollten sie nicht durch einen Volksentscheid dem GG ein Gewicht verliehen sehen, das nur einer endgültigen Verfassung zukomme.
- 2) Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee betrachtete das GG als zeitliches Provisorium, als Notlösung, die lediglich den Übergang zu einer gesamtdeutschen Verfassung vorbereiten und erleichtern sollte. Das GG sollte auch in seiner räumlichen Geltung insoweit vorläufig sein, als jeder Teil Deutschlands auf seinen Wunsch hin aufzunehmen ist, Verfassungskonvent S.17-18.
- 3) So wollte der Abg.Schmid in der 7.Sitzung des Grundsatzsausschusses am 6.X.1948 das GG als Provisorium gekennzeichnet sehen, dessen einziger Zweck es sein sollte, Hoheitsbefugnisse für eine Übergangszeit zu ordnen, Sten.Prot.S.10-11 und bei Matz, JÖR NF Bd.1 S.23. Ferner müsse alles dazu dienen, die volle Einheit Deutschlands organisatorisch vorzubereiten, Abg.Schmid in der 8.Sitzung des Grundsatzsausschusses am 7.X.1948, Sten.Prot. S.7-8 und bei Matz, JÖR NF Bd.1 S.23.

Diese zeitlich und räumlich begrenzt gewollte Geltung des GG ist in der Präambel, in Art.23 GG und in Art.146 GG verankert¹⁾. Durch die Worte: "... um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben ..." und durch ihren Schlußsatz weist die Präambel das GG als nur vorläufige Verfassung aus und gibt als Ziel die Einheit und Freiheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung an.

Auch in seiner räumlichen Geltung ist das GG gemäß Art.23 Satz 1 GG: "Dieses Grundgesetz gilt zunächst in den Ländern ... "noch nicht endgültig festgelegt, da es nach Art.23 Satz 2 GG - entsprechend der Präambel: "Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war" - in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt in Kraft zu setzen ist.

Art.146 GG letztlich nimmt den oben angeführten Gedanken der Präambel auf und bestimmt in für eine Verfassung nicht üblicher Art und Weise das Ende ihrer Geltung.

1) Auch die Bezeichnung "Grundgesetz" statt "Verfassung" in der Überschrift soll den gleichen Gedanken zum Ausdruck bringen. Vgl.dazu Ziff.3a) der Stellungnahme der 11 Ministerpräsidenten zum Frankfurter Dokument Nr.I, abgdr.bei Matz, JöR NF Bd.1 S.14 und Ziff 4 und 5 des Aide-Memoire der Ministerkonferenz vom 22.VII.1948, abgdr.bei Matz, JöR NF Bd.1 S.14-15, sowie die diesbzgl. Auffassung des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee, Verfassungskonvent S.17. Die gleiche Bedeutung wurde dem Wort "Grundgesetz" in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates beigegeben; so der Abg.Schmid in der 2.Sitzung des Plenums am 6.IX.1948, Sten.Ber.S.11 und in der 2.Lesung vor dem Plenum am 6.V.1949, Sten.Ber.S.171; ebenso der Abg.Menzel in der 3.Lesung vor dem Plenum am 8.V.1949, Sten.Ber.S.203. Dieser Auffassung ist das Schrifttum gefolgt; vgl.dazu Martini in Die politische Meinung 1959,42; v.Mangoldt-Klein S.23; Giese, Grundgesetz S.7; Maunz, Staatsrecht § 7 II S.38.

Durch diese Bestimmungen ist das GG als die nur vorläufige Verfassungsordnung für die in dieser Organisationsform nicht endgültige BRD gekennzeichnet¹⁾.

B. Hieraus läßt sich folgern: würde sich das GG lediglich als vorläufige Verfassungsordnung eines provisorischen Staates ausweisen, so könnte daraus zumindest für die zuständigen Verfassungsorgane eine Verpflichtung abgeleitet werden, keine Maßnahmen durchzuführen, die eine Konsolidierung des vorübergehenden Zustandes bewirken würden.

1) Vgl.dazu die im Schrifttum diesbzgl. wohl einhellige Auffassung bei: Arndt, Rechtsproblem S.5 Anm.7; Abendroth, Festschrift für Laun S.153 und in AöR 76,6; v.d.Heydte, Friedenswarte Bd.50,333; Grewe, DRZ 1949,315 und in VVDStRL 12,141; Ipsen, Hamburger Universitätsreden Bd.9,27 und in Festschrift für Reincke S.376; Koellreuther S.320; Laun, Hamburger Universitätsreden Bd.8,5; v.Mangoldt S.160; v.Mangoldt-Klein S.23-24 und S.651; Maunz, Staatsrecht § 8 II 1 S.42; W.Menzel, DV 1949,312; Model-Müller, Präambel Anm.3; Schlochauer S.11; Schäfer, DVBl.1959,341; Wengler, Blätter für dt.und int. Politik 1965,343; Martini in Die politische Meinung 1959,43; Klein, Wehrbeitrag II S.491; K.H.Klein S.42; Weber, Verfassungssystem S.13. Auch das BverfG - BverfGE 5,85 (127) - ist der Ansicht, Art.146 GG bringe klar zum Ausdruck, daß erst die dort aufgeführte Verfassung als die endgültige Entscheidung des deutschen Volkes über seine staatliche Zukunft anzusehen ist. Schneider, NJW 1954,937, sieht die Vorläufigkeit des GG nicht nur im Sinne einer zeitlichen Beschränkung, sondern in der ursprünglichen sprachlichen Bedeutung: vorläufig = vorlaufend, d.h. richtungsweisend, wegbahnend, Schrittmacher sein für das Folgende, für die gesamtdeutsche Verfassung. So interessant eine derartige Auslegung vom philologischen Standpunkt aus sein mag, kann sie rechtlich nicht überzeugen, da im GG das Wort "vorläufig" nicht verwendet wird und darüber hinaus bei einer Auslegung nicht von dem ursprünglichen, sondern dem heutigen Sinngehalt des Wortes "vorläufig" im Sinne von zeitlich begrenzt auszugehen wäre.

Da aber über die nur vorläufige Geltung des GG hinaus in Art.146 GG auch deren Ende bestimmt ist - in Kraft treten einer vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossenen Verfassung - läßt sich hieraus unter Berücksichtigung des Charakters des GG als einer vorläufigen Verfassungsordnung eine Verpflichtung ableiten, daß die in der vorläufigen Regelung aufgezeigte endgültige Verfassungsordnung von den zuständigen Verfassungsorganen zu verwirklichen ist.

Vermag eine teleologische Auslegung des Art. 146 GG die Folgerung auf ein Wiedervereinigungsgebot entgegen der oben¹⁾ aufgezeigten Ansicht allein nicht zu tragen, so erscheint sie dann vertretbar, wenn man Art.146 GG i.V.m. dem letzten Satz der Präambel sieht; diese enthält - wie oben dargelegt²⁾ - über eine historische Darstellung hinaus die Verfassungsrechtliche Grundordnung, sowie leitende Ziele für die BRD, bzw. deren Staatsorgane und kann deshalb als Auslegungsregel für die Bestimmungen des GG herangezogen werden.

Hieraus ergibt sich in Bezug auf Art.146 GG, daß die Verwirklichung des im Schlußsatz der Präambel aufgezeigten Leitziels der Verfassung - in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden - das Ende der vorläufigen Verfassungsordnung bedeutet und damit eigentliches Ziel und Zweck des Art.146 GG ist. Damit wird die aus Art.146 GG abzuleitende Verpflichtung, als Ende der vorläufigen die endgültige Verfassungsordnung zu verwirklichen, inhaltlich durch den Schlußsatz der Präambel dahingehend näher bestimmt, daß die Wiedervereinigung Deutschlands als Voraussetzung der endgültigen Verfassungsordnung anzustreben ist.

1) So der auf S.56-59 aufgeführte Teil des Schrifttums, der allein aus Art.146 GG ein Wiedervereinigungsgebot ableitet.

2) s.o.S.34-38 und S.48-54.

Berücksichtigt man ferner die Grundkonzeption¹⁾ der Verfassung, die insbesondere in der Präambel, in Art. 23,2 GG und in Art.146 GG eindeutig auf ein wiedervereintes Deutschland abzielt und sich für diesen Fall nach Art.146 GG selbst zur Disposition des gesamtdeutschen Verfassungsgebers stellt, so erscheint auch vom Ergebnis her eine besondere verfassungsrechtliche Verpflichtung für die Organe der BRD, die Wiedervereinigung Deutschlands anzustreben, dieser Grundkonzeption zu entsprechen²⁾.

- 1) Die oben aufgezeigte Vorläufigkeit des GG und die in der Präambel und in Art.146 GG angesprochene deutsche Einheit erscheinen im Rahmen des GG so wesentlich und von grundlegender Bedeutung, daß sie als verfassungsrechtlicher Grundsatz oder Grundentscheidung i.S.d. Urteils des BverfGE 1,14 (32-33) gewertet werden können.
- 2) Im Ergebnis ebenso Wengler, Festschrift für Nawiasky S.89 Anm.88. Dagegen verneint G.Hoffmann, B.II 2. eine aus der Verfassung abzuleitende Verpflichtung, die Wiedervereinigung anzustreben und sieht den rechtlich erheblichen Inhalt eines "Wiedervereinigungsgebots" für die Organe der BRD darauf beschränkt, bei Ausübung der ihnen durch das GG zugewiesenen Kompetenzen keine die Wiedervereinigung erschwerenden oder sie verhindernden Maßnahmen zu treffen; vgl.dazu unten S.85 Anm.1 .
Dieser Auffassung liegt zugrunde, daß Hoffmann einerseits die Präambel zutreffend nicht als unmittelbar verpflichtenden Rechtssatz wertet - vgl.o.S.39 Anm.1 -, andererseits sich auf eine wörtliche Auslegung des Art.146 GG beschränkt, vgl.o.S.57 Anm.3. Abgesehen von der oben dargelegten unterschiedlichen Wertung des Art.146 GG - insbesondere i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel - scheint vom Ergebnis her ein gewisser Gegensatz darin zu bestehen, daß die Organe der BRD lediglich eine Wiedervereinigung nicht zu erschweren oder zu verhindern, nicht aber sie anzustreben und zu fördern verpflichtet sein sollen, obgleich das GG durch den Schlußsatz der Präambel, Art.23 GG und Art.146 GG die Wiedervereinigung Deutschlands als eines der wesentlichsten Ziele der Verfassung aufzeigt.

Als Ergebnis in diesem Teil der Untersuchung kann festgestellt werden, daß aus Art.146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel des GG ein Verfassungsgebot abzuleiten ist, die Wiedervereinigung Deutschlands zu verwirklichen¹⁾.

-
- 1) Nur ein kleiner Teil des Schrifttums bringt Art.146 GG mit der Präambel des GG in Verbindung, zieht daraus jedoch zum Teil andere Schlüsse. So sieht Schuster, EA 1963,680, Art.23 GG und Art.146 GG i.V.m. der Präambel, folgert daraus aber die normative Ergänzung der Präambel und das rechtliche Selbstverständnis der BRD. Offen bleibt die Ansicht von Ridder, Blätter für dt. und int.Politik 1961, 314: Präambel und Art.146 GG "visieren" die gesamtdeutsche Lösung an. Für Matz, Grundgesetz Erl. zu Art.146, ist Art.146 GG auch i.V.m. der Präambel nur der für eine Übergangslösung bestimmte Endpunkt. Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.140, stimmt zwar - wie oben S.60 dargelegt - grundsätzlich mit Scheüner darin überein, daß neben der Präambel auch Art.146 GG ein Wiedervereinigungsgebot enthält, führt jedoch darüber hinaus an, dies werde vor allem dann deutlich erkennbar, wenn Art.146 GG zu dem Schlußsatz der Präambel in Beziehung gesetzt werde. Den hierin anklingenden Gedanken präzisieren - soweit ersichtlich - nur Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Art.146 GG S.204: Art.146 GG verpflichte i.V.m. der Präambel die Verfassungsorgane des Bundes, sich für die Wiedervereinigung einzusetzen. Seifert-Geeb, aaO, Erl. zur Präambel S.95, sehen allerdings auch in der Präambel allein ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiedervereinigung.

3. Teil

Der Inhalt des Wiedervereinigungsgebotes

In der bereits hinsichtlich der Frage, ob die Präambel des GG ein Wiedervereinigungsgebot enthält, erörterten Entscheidung des BverfG führt dieses zum Inhalt des Wiedervereinigungsgebotes aus, daß für alle politischen Staatsorgane der BRD die Rechtspflicht besteht, die Einheit Deutschlands mit allen Kräften anzustreben; hierauf seien ihre Maßnahmen auszurichten und die Tauglichkeit für dieses Ziel müsse der Maßstab der politischen Handlungen sein¹⁾. Das Wiedervereinigungsgebot bedeute ferner, daß die staatlichen Organe alle Maßnahmen zu unterlassen haben, die die Wiedervereinigung rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen²⁾.

Dieser Auffassung des BverfG³⁾ folgen in der Rechtsprechung der BGH⁴⁾, das BverwG⁵⁾ und der Teil des Schrifttums⁶⁾, der entsprechend der Ansicht des BverfG aus der Präambel des GG ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands ableitet.

Während das BverfG sich im Rahmen eines Urteils damit begnügen konnte, den Inhalt des Wiedervereinigungsgebotes nur zu skizzieren, läßt auch der oben aufgeführte Teil der Lehre dessen nähere Bestimmung vermissen. Insbesondere stellt sich hier die Frage, auf welche Gebiete und welche Personen sich das Wiedervereinigungsgebot erstreckt, das Verhältnis des Wiedervereinigungsgebotes zu Art. 25 GG und die Frage nach der Judizierbarkeit des Wiedervereinigungsgebotes.

1) BverfGE 5,85 (127).

2) BverfGE 5,85 (128).

3) So auch der Beschluß des BverfG vom 20.XII.1960 in DÖV 1960,224.

4) Urteil des BGH vom 18.II.1964 in NJW 1964,1083.

5) Urteil des BverwG vom 30.V.1960 in DÖV 1961,25.

6) Giese-Schunck, Präambel Anm.II 1; Hamann, Präambel Anm.A; Fischer, Blätter für dt.und int.Politik 1959, 474; Schuster, Existenz S.140; Leibholz-Rinck,Einf. Anm.50 und S.38; Schunck-DeClerk S.138.

A.

Die territoriale Erstreckung des Wieder-
vereinigungsgebots

Ein kleiner Teil des Schrifttums sieht die Wiedervereinigung Deutschlands - und damit den Inhalt des Verfassungsgebots zur Wiedervereinigung - nicht geographisch auf bestimmte Gebiete, sondern auf die gemäß Art.146 GG vom deutschen Volk in freier Entscheidung zu beschließende Verfassung bezogen.

Das Wiedervereinigungsgebot verpflichtet nach der Auffassung von Wengler¹⁾ dazu, auf das außer Kraft treten des GG i.S.d. Art.146 GG hinzuwirken und das Zustandekommen dieser freien Entscheidung zu fördern; es gebietet nicht, den Geltungsbereich des GG auf das ganze deutsche Volk und sein Wohngebiet zu erstrecken. Dieser Ansicht scheint auch Grewe²⁾ zu sein, wenn er als Ziel der Wiedervereinigung die Abhaltung gesamtdeutscher freier Wahlen sieht - ein möglicher Weg, die in Art. 146 GG genannte Verfassung von einer aus freien Wahlen hervorgegangenen gesamtdeutschen Konstituante beschließen zu lassen³⁾.

Für Arndt⁴⁾ ist Inhalt der Wiedervereinigung nach dem GG nicht, aus mehreren Teilstaaten einen neuen Staat zu gründen oder einen Kernstaat auszudehnen; vielmehr bestehe nach dem GG die Aufgabe, dem vom deutschen Volk durch seine gewollte Existenz als Staatsvolk fortgeführten Staat Deutschland eine neue Verfassungsordnung zu geben, sobald die rein tatsächlichen Hemmnisse beseitigt seien.

1) Wengler, DÖV 1961,26.

2) Grewe, Bulletin Nr.18 vom 26.I.1957 S.154.

3) Zu den einzelnen Möglichkeiten des Zustandekommens der gesamtdeutschen Verfassung, vgl.unten S.119-120.

4) Arndt, Wehrbeitrag III S.456.

I. Dieser Auffassung, nach der das Wiedervereinigungsgebot vornehmlich die anzustrebende gesamtdeutsche Verfassung i.S.d. Art.146 GG beinhaltet, stehen zwei weit überwiegende Ansichten gegenüber, für die das Wiedervereinigungsgebot territorialen Bezug hat. Die Vertreter der einen sehen als Gegenstand der Wiedervereinigung:

die BRD im Gebiet der Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Westberlin¹⁾ und die DDR mit Ostberlin im Gebiet ihrer Länder Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, die ab 1952 aufgelöst wurden und im Gebietsstand den heutigen Bezirken Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Potsdam, Frankfurt/O., Cottbus, Magdeburg, Halle, Erfurt, Gera, Suhl, Dresden, Leipzig entsprechen.

Hierauf bezieht sich nach Model²⁾ die Wiedervereinigung, wobei er das oben als Bezirke der DDR aufgeführte Gebiet als sowjetische Besatzungszone bezeichnet. Dieser unterschiedlichen Bezeichnung liegt - ebenso wie bei Eschenburg³⁾ - keine andere Auffassung hinsichtlich des Gebiets zugrunde, auf das sich die Wiedervereinigung erstreckt, sondern die Ansicht, die DDR sei kein

1) Im Rahmen dieser Arbeit erscheint es nicht geboten, auf die Stellung West-Berlins einzugehen. Es wird hierin vielmehr der Auffassung gefolgt, daß West-Berlin ein Land - wenn auch ein Land sui generis - der BRD ist, so daß es gebietsmäßig zu einem wiedervereinigten Deutschland gehören würde. Vgl.dazu ausführlich v.Mangoldt-Klein S.646-650; Wengler, JR 1950,641-646; Draht, JR 1951, 385-390; Görg, DÖV 1951,597/8; Steiger, DÖV 1955, 270-273; Werthauer, JR 1949,369-370; Fölsche, DÖV 1949,370-372; Krüger, NJW 1954,1393/4; Kreuzer, Zeitschrift für Politik 1954,139-158 und in DÖV 1955,12, sowie in DÖV 1956, 225-229; BverfGE 7,1 (7ff).

2) Model, Erl.zu Art.23.

3) Eschenburg, Deutsche Frage S.25 und S.27, sowie in Die Zeit Nr.15 vom 8.4.1966 S.3, wo er ausdrücklich betont, die Ostgrenze sei keine Frage der Wiedervereinigung.

Staat. Auch für Martini¹⁾ ist die Wiedervereinigung territorial auf das Gebiet von BRD und DDR bezogen; Martini grenzt dies jedoch dadurch in bedenklicher Weise ein, daß er in der Wiedervereinigung einen "Anspruch der BRD, ihre Herrschaft auf das Gebiet der Zone auszudehnen" sieht²⁾.

II. Demgegenüber ist für die Vertreter einer zweiten Auffassung Gegenstand der Wiedervereinigung das Gebiet des Deutschen Reiches in seinen Grenzen vom 31.XII.1937³⁾. Hierzu zählten die Länder Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Preußen, Mecklenburg, Hamburg, Bremen, Oldenburg, Braunschweig, Hessen, Lippe, Schaumburg-Lippe, Baden, Württemberg, Bayern und das Saarland, nicht aber Posen, Ost-Oberschlesien, der sogenannte polnische Korridor, Danzig und das Memelgebiet⁴⁾.

Dem entspricht nach heutiger Bezeichnung das Gebiet von BRD, DDR und östlich der Oder-Neiße-Linie das 1945 unter polnische Verwaltung gestellte südliche Ostpreußen um Allenstein, Schlesien, Pommern und das unter sowjetische Verwaltung gestellte nördliche Ostpreußen um Königsberg.

- 1) Martini in Die politische Meinung 1959 Heft 34 S.45; vgl. auch Martini in Die politische Meinung 1959 Heft 36 S.91-92.
- 2) Gegen diese Ansicht wendet sich zutreffend Küchenhoff NJW 1960, 224, weil Art. 23, 2 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel eine derartige Folgerung geradezu ausschließe. Vgl. dazu auch unten S. 86-92.
- 3) Hamann, Art. 23 Anm. B 4, läßt offen, auf welches Gebiet sich ein wiedervereinigtes Deutschland erstreckt; dies könne erst durch einen Friedensvertrag geregelt werden. Auch bei Ipsen, Hamburger Universitätsreden Bd. 9 und in Recht-Staat-Wirtschaft Bd. 2 S. 201, bleibt unklar, ob er eine Wiedervereinigung auf das Gebiet von BRD und DDR beschränkt oder auch auf die Ostgebiete ausgedehnt sieht. So auch Dennewitz, BK Art. 23 Anm. II 2a, der aufgrund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates vermutet, daß die Gebiete ostwärts von Oder und Neiße nicht ausgenommen sein sollten.
- 4) Eschenburg, Deutsche Frage S. 24.

1. a) In der Rechtsprechung hat das BverfG in der Entscheidung, in der es aus der Präambel des GG ein verfassungsrechtliches Wiedervereinigungsgebot ableitet¹⁾, keine Stellung zu der Frage bezogen, auf welche Gebiete sich dieses Gebot erstreckt.

Aus zwei weiteren Entscheidungen des BverfG, in denen die Unwirksamkeit der Annexionen des Deutschen Reiches seit dem 1.I.1938 festgestellt²⁾ und von einem "... Anspruch auf das Saargebiet als einen Teil Deutschlands in den Grenzen von 1937 ..." ³⁾ gesprochen wird, läßt sich schließen, daß das BverfG das aus der Präambel abgeleitete Wiedervereinigungsgebot auf das Gebiet des Deutschen Reiches in seinen Grenzen vom 31.XII.1937 bezogen sieht.

- b) Diese Auffassung wird überwiegend im Schrifttum geteilt. Während v.Mangoldt⁴⁾ diesbzgl. nicht eindeutig Art.23,2 GG im weitest möglichen Sinn verstanden wissen will⁵⁾, sehen Maunz⁶⁾, Seifert-Geeb⁷⁾ und Scheuer⁸⁾ BRD, DDR und die Ostgebiete als Gegenstand eines wiederzuvereinigenden Deutschlands. Dieser Ansicht scheinen auch Scheuner⁹⁾ und Weber¹⁰⁾ zu sein.

1) BverfGE 5,85 (127).

2) Beschluß des BverfG vom 28.V.1952 - BverfGE 1,322(330).

3) Urteil des BverfG vom 4.V.1955 - BverfGE 4,157(171).

4) v.Mangoldt S.160.

5) Für v.Mangoldt-Klein, S.653/4, ist unklar, ob mit "... andere Teile Deutschlands ..." in Art.23,2 GG die besetzten Gebiete bis zur Oder-Neiße-Linie oder Deutschland im Gebietsstand vom 31.XII.1937 gemeint ist. Setze man Art.23,2 GG in Beziehung zu Art.146 GG, so verdiene die weitere Auslegung den Vorzug; ebenso Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.125/6; ähnlich Hölder, Bundesanzeiger Nr.221 vom 13.XI.1956 S.4.

6) Maunz, Staatsrecht § 4 IV S.19.

7) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 19 Erl.zu Art.23 S.127.

8) Scheuer, Rechtslage S.112; ebenso Thedieck, Bulletin Nr.224 vom 30.XI.1954 S.2066/7 und Schöpke, Diss.S.197.

9) Scheuner, DÖV 1953,581.

10) Weber, Gesamtdeutsche Verfassung S.6 und S.6 Anm.1; ebenso wohl Giese, Grundgesetz Art.23 Anm.II 4 und Rumpf, Bulletin Nr.53 vom 19.III.1958 S.482, sowie in EA 1958,9725. Im Gegensatz zu dieser rechtlichen Wertung sieht Rumpf nach dem täglichen Sprachgebrauch die Wiedervereinigung auf "die Bundesrepublik, Berlin und die sowjetische Besatzungszone" bezogen.

2. Im Unterschied zu dem oben aufgezeigten Schrifttum führen Maunz-Dürig¹⁾ zur Begründung ihrer Ansicht an, die Verwendung des Wortes "Deutschland" beweiße, daß Art.23,2 GG - abgesehen von der politischen Abwegigkeit eines solchen Gedankens - auch rechtlich weder das ganze deutsche Stammesgebiet, noch das ganze deutsche Sprachgebiet erfaßt, sondern sich auf das (frühere) deutsche Staatsgebiet beschränkt; auch schließe die Bezeichnung "Deutschland" die Annexionen des NS-Staates, wie Österreich, Tschechoslowakei und Polen aus.

Zwar stellen diese Überlegungen von Maunz-Dürig und einem Teil des oben angeführten Schrifttums vornehmlich auf den Beitritt anderer Teile Deutschlands i.S.d. Art.23,2 GG ab; damit zugleich beziehen sie sich jedoch auch auf die Frage, auf welche Gebiete sich nach dem GG eine Wiedervereinigung Deutschlands erstrecken soll.

III. Bei Abwägung dieser drei Auffassungen hinsichtlich des Gebietes eines wiederzuvereinigenden Deutschlands - und damit gleichzeitig hinsichtlich der territorialen Erstreckung des Wiedervereinigungsgebotes - erscheint allein die zuletzt dargestellte den im GG getroffenen Regelungen zu entsprechen.

- 1.a) Die Vertreter der Meinung, die für den Inhalt des Wiedervereinigungsgebots vornehmlich auf eine anzustrebende gesamtdeutsche Verfassung abstellen²⁾, können sich zwar zutreffend auf Art.146 GG berufen. Da gemäß Art.146 GG das Grundgesetz dann seine Gültigkeit verliert, wenn eine vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossene Verfassung in Kraft tritt und damit die Wiedervereinigung i.S.d. Grundgesetzes durchgeführt sein wird³⁾, ist eine gesamtdeutsche Verfassung im Vollzug des Wiedervereinigungsgebots anzustreben.

1) Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.38.

2) s.o.S.70.

3) Zu Art.146 GG als ein im GG vorgesehener Weg zur Wiedervereinigung vgl.unten S.99 und S.115-120.

Hierbei wird jedoch übersehen, daß das GG, soweit es sich auf die Wiedervereinigung bezieht, nicht allein auf die gesamtdeutsche Verfassung in Art.146 GG, sondern durch Art.23,2 GG auch territorial auf andere Teile Deutschlands abstellt.

Ein Verfahren, in dem z.B. die auf dem Gebiet der DDR lebende Bevölkerung in die BRD umgesiedelt würde, um dort mit der Bevölkerung der BRD zusammen in freier Entscheidung eine Verfassung zu beschließen, würde daher zwar die Voraussetzungen des Art.146 GG erfüllen, wäre aber keine Wiedervereinigung i.S.d. Grundgesetzes.

Wenn auch davon ausgegangen werden kann, daß die Vertreter dieser Ansicht stillschweigend das vom deutschen Volk i.S.d. Art.146 GG bewohnte Gebiet einbeziehen, so erscheint es nicht vertretbar, den Inhalt der Wiedervereinigung - und damit den Inhalt des Wiedervereinigungsgebots - auf die Verwirklichung eines zu der gesamtdeutschen Verfassung i.S.d. Art.146 GG führenden Verfahrens zu beschränken, ohne die im GG zwar nicht ausdrücklich geregelte territoriale Erstreckung der Wiedervereinigung abzugrenzen.

- b) Hinsichtlich der Frage, ob sich das Wiedervereinigungsgebot auf das Gebiet von BRD und DDR oder darüber hinaus auch auf die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie bezieht, läßt sich aus Art.23,2 GG außer der von Maunz-Dürig¹⁾ vorgenommenen Auslegung des Wortes "Deutschland" im Sinne seines Gebietsstandes vom 31.XII.1937 nichts entnehmen. Zutreffend setzen Scheuner²⁾ und v.Mangoldt-Klein³⁾ Art.23,2 GG in Beziehung zu Art.146 GG und folgern daraus eine weite Auslegung der Worte "... anderen Teilen Deutschlands..." in Art.23,2 GG nicht nur auf das Gebiet der DDR, sondern auch auf die Ostgebiete.

1) Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.38; vgl.o.S. 74.

2) Scheuner, DÖV 1953,581.

3) v.Mangoldt-Klein S.653/4; im Ergebnis ebenso Scheuer, Rechtslage S.112/3.

Auch die Worte in der Präambel: "... nationale und staatliche Einheit ..." und: "... die Einheit Deutschlands zu vollenden", lassen durch ihren Bezug auf das Deutsche Reich die Auslegung zu, daß das GG von einem wiedervereinigten Deutschland im Gebiet des Deutschen Reiches in den Grenzen vom 31.XII.1937 ausgeht. Hierfür spricht auch Art.116 I GG, der für den Begriff des Deutschen i.S.d. Grundgesetzes auf den Gebietsstand des Deutschen Reiches vom 31.XII.1937 abstellt.

- c) Dieses Ergebnis vermag eine genetische Interpretation des Art.23 GG zu stützen. In den Beratungen des Parlamentarischen Rates über Art.23 GG wurden zwar nicht die anderen Teile Deutschlands aufgeführt, denen der Beitritt gemäß Art.23,2 GG möglich sein sollte. Äußerungen, wie "... Deutschland als Ganzes ..." ¹⁾ und "... Kontinuität des gesamtdeutschen Staates ..." ²⁾, lassen jedoch den Schluß zu, daß ein wiedervereinigtes Deutschland nach dem Willen des Grundgesetzgebers außer dem Saarland und dem Gebiet der DDR auch die Ostgebiete umfassen sollte ³⁾.

2. Zwar nicht ausdrücklich, aber durch Auslegung der Art.23,2 GG, 146 GG und der Präambel ergibt sich daher, daß das GG von einem wiedervereinigten Deutschland auf dem Gebiet des Deutschen Reiches in seinen Grenzen vom 31.XII.1937 ausgeht.

1) So der Abg.Schmid in der 20.Sitzung des Grundsatzausschusses am 10.XI.1948, Sten.Prot.S.19 und S.22, sowie bei Matz, JÖR NF Bd.1 S.219; der Auffassung des Abg.Schmid folgte der Organisationsausschuß in seiner Sitzung am 6.XII.1948, Sten.Prot.S.32 und S.33.

2) So der Abg.Seebohm in der 20.Sitzung des Hauptausschusses am 7.XII.1948, Sten.Ber.S.225; vgl.auch die Ausführungen des Abg.Adenauer in der 12.Sitzung des Plenums am 23.V.1949, Sten.Ber.S.273.

3) Dies ergibt sich auch aus Art.27 HchE - dem späteren Art.23 GG -, der in Abs.III die Formulierung: "Jeder andere Teil Deutschlands ..." enthält, Verfassungskonvent S.25 und S.64.

Das Wiedervereinigungsgebot aus Art.146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel erstreckt sich demnach auf das Gebiet von BRD, DDR und östlich der Oder-Neiße-Linie auf das 1945 unter polnische Verwaltung gestellte südliche Ostpreußen, Schlesien, Pommern und das ebenfalls 1945 unter sowjetische Verwaltung gestellte nördliche Ostpreußen.¹⁾

Die personelle Erstreckung des Wiedervereinigungsgebotes

Wie den Vertretern der zuerst aufgeführten Ansicht nicht gefolgt werden kann, weil sie es für den Inhalt des Wiedervereinigungsgebots vornehmlich auf die gemäß Art.146 GG vom deutschen Volk zu beschließende Verfassung abstellen²⁾, begegnen den anschließend dargestellten Auffassungen insofern Bedenken, als sie überwiegend den Inhalt des Wiedervereinigungsgebots nur territorial bezogen sehen³⁾, ohne abzugrenzen, ob und auf welche Personen sich das Wiedervereinigungsgebot erstreckt.

Wenn auch unterstellt werden kann, daß hierbei als Gegenstand der Wiedervereinigung die Bevölkerung der zu einem wiedervereinigten Deutschland gehörenden Gebiete einbezogen sein soll, so erscheint doch eine nähere Bestimmung der Personen erforderlich, auf die sich nach dem GG eine Wiedervereinigung bezieht.

I.1. Ein nicht unbeträchtlicher Teil des Schrifttums verwendet hierfür Bezeichnungen, die eine genaue Erfassung der Personen, auf die sich eine Wiedervereinigung erstrecken soll, nicht zu gewährleisten scheint.

1) Hinsichtlich der Frage, welche Bedeutung diese territoriale Erstreckung des Wiedervereinigungsgebots für mögliche Verträge der BRD mit Polen oder der UdSSR über die Ostgebiete hat, vgl.u.S.94, insbes.S.94 A.3.

2) s.o.S.70.

3) s.o.S.71-74.

So sprechen Scheuner¹⁾ und Dennewitz²⁾ diesbzgl. global vom "deutschen Volk" und v.Winterfeld³⁾ sieht als Inhalt des Wiedervereinigungsgebots die Vereinigung der getrennten Volksteile. Giese⁴⁾ bezieht das sowjetzonale, sowie das östlich der Oder-Neiße-Linie verbliebene Deutschtum als "wesentlichen Bestandteil des gesamten noch nicht wieder geeinten Deutschtums" mit ein. v.Mangoldt⁵⁾, Rumpf⁶⁾ und Seifert-Geeb⁷⁾ stellen es auf die "Gesamtnation", auf die "deutsche Nation", bzw. auf die "deutsche Gesamtbevölkerung" ab.

Dieser Auffassung begegnen insofern Bedenken, als Kriterien, wie "deutsches Volk", "Gesamtbevölkerung", "Gesamtnation" und "Deutschtum" zwar geeignet erscheinen, eine ethnographische, nicht aber die hinreichend genaue rechtliche Abgrenzung eines Personenkreises zu ermöglichen. Diese aber ist erforderlich, weil die personelle Erstreckung der Wiedervereinigung (Teil-)Inhalt des verfassungsrechtlichen Wiedervereinigungsgebots ist, das als Norm hinreichend bestimmt sein muß, um vollziehbar zu sein.

2. Hinreichend bestimmend grenzen v.Mangoldt-Klein⁸⁾ "Das gesamte Deutsche Volk" i.S.d. Schlußsatzes der Präambel ab; dieses umfasse hinsichtlich ihrer Herkunft und Heimat die Deutschen aus West-, Mittel- und Ostdeutschland, hinsichtlich ihres Aufenthaltes die deutschen Bewohner der BRD, der beiden Teile Berlins, der DDR und der deutschen Gebiete ostwärts von Oder und Neiße.

Damit stellen es v.Mangoldt-Klein für die Erfassung der Personen, auf die sich eine Wiedervereinigung

1) Scheuner, DÖV 1953, 583.

2) Dennewitz, BK Art. 146 Erl. II.

3) v.Winterfeld, EA 1956, 9211.

4) Giese, Grundgesetz Präambel Anm. II 8; so auch Giese-Schunck, Präambel Anm. II 9.

5) v.Mangoldt S. 32-33; ebenso Hamann, Präambel Anm. B 4.

6) Rumpf, EA 1957, 9724.

7) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl. zu Art. 146 S. 204.

8) v.Mangoldt-Klein S. 49.

bezieht, auf den Status des Deutschen ab; diese Ansicht teilt Küchenhoff¹⁾, wenn er unter dem "deutschen Volke" i.S.d. Art.146 GG alle entscheidungsfähigen Deutschen versteht.

II. Folgert man weiter, daß der Begriff des "Deutschen" soweit ihn die mit der Wiedervereinigung befaßten Regelungen des GG verwenden, auf den Begriff des "Deutschen" gemäß Art.116 GG fußt, so läßt sich aus Art.116 GG rechtlich hinreichend bestimmt der Personenkreis ermitteln, auf den sich eine Wiedervereinigung in personeller Hinsicht erstrecken soll.

Denn sowohl der auf eine Wiedervereinigung bezogene Schlußsatz der Präambel, als auch Art.146 GG sprechen diesbzgl. vom deutschen Volk; da aber das deutsche Volk i.S.d. Grundgesetzes die Summe der einzelnen Deutschen i.S.d. Art.116 GG ist, erstreckt sich das Wiedervereinigungsgebot personell auf alle Deutschen i.S.d. Grundgesetzes gemäß Art.116 GG.

1. Hierzu gehören nach Art.116 I 1. Alternative GG die Personen, die aufgrund des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22.VII.1913²⁾ - zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.XII.1963³⁾ - die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben. Demnach sind Deutsche i.S.d. Grundgesetzes außer der Bevölkerung der BRD auch die Bewohner der DDR⁴⁾ und der 1945 unter

1) Küchenhoff, NJW 1960, 225.

2) RGB1.1913, 583, insbesondere geändert und ergänzt durch das erste bis dritte Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit, BGB1.I 1955, 65; BGB1.I 1956, 431 und BGB1.I 1957, 1251.

3) BGB1.I 1963, 982.

4) So auch Grewe, DRZ 1949, 315; v.d.Heydte, Friedenswarte Bd.50, 333; G.Hoffmann, A VI; Seifert-Geeb, I A 10 Erl.zu Art.116 S.187; Menzel, BK Art.116 Erl.II 3b.

polnische, sowie sowjetischen Verwaltung gestellten Ostgebiete¹⁾, die insbesondere aufgrund der §§ 1,3, 4,5 und 6 RuStAngG die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen²⁾.

2. Gegenstand der personellen Erstreckung des Wiedervereinigungsgebots sind als Deutsche i.S.d. Grundgesetzes ferner, ohne daß es auf die deutsche Staatsangehörigkeit ankommt, gemäß Art.116 I 2.-4. Alternative GG diejenigen Personen, die als Flüchtlinge oder Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit oder als deren Ehegatten oder Abkömmlinge in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31.XII.1937 Aufnahme gefunden haben³⁾.

- 1) Ebenso Menzel, BK Art.116 Erl.II 3 c-e; Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Art.116 S.187; v.d.Heydte, Friedenswarte Bd.50,333.
- 2) Für eine nähere Abgrenzung des von Art.116 I 1. Alternative GG erfaßten Personenkreises ist eine ausführliche Würdigung von Art.116 I 1. Alternative GG erforderlich, die den Rahmen vorliegender Untersuchung überschreiten würde. Vgl.dazu Schätzel, AöR 81,271-277; Menzel, BK Art.116 Erl.II 1; Grabendorff, DÖV 1951,268ff. Zu den grundsätzlichen Fragen der nahezu inhaltsgleichen Geltung des RuStAng in der BRD und der DDR, einer besonderen Staatsangehörigkeit der DDR aufgrund ihres Rechtsetzungswillen und den daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen - daß z.B. nach 1949 durch die DDR Eingebürgerte nicht als Deutsche i.S.d. Art.116 I 1. Alternative GG anzusehen sind -, vgl. G.Hoffmann, A VI.
- 3) Zu den Begriffen "Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit" vgl.die §§ 1-3 und 6 des Bundesvertriebenengesetzes vom 19.V.1953 - BGBl.I 1953,201 -, sowie die Entscheidungen BverfGE 2,98 (99-100); 17,224 (227-231); 5,239 (240-245); 8,340 (342/3); 9,231 (233/4) und BverfG in DÖV 1959,545/6. Vgl.dazu ferner Nitsche, DÖV 1953,641ff; W.Hoffmann, NJW 1950,815ff und in DVBl.1954,73ff; v.Borries, NJW 1951,584ff; Augst, NJW 1950,98f; Grabendorff, DÖV 1951,268ff; Geilcke, DÖV 1954,545ff; Schätzel, AöR 74,293-306; Makarov, JZ 1954,280ff; Lichter, DÖV 1955,427ff; G.Hoffmann, AöR 81,306; Groß, DVBl. 1953,354ff; Tietzen, DVBl.1956,21ff; Schätzel, AöR 81,271-277 und ausführlich Menzel, BK Art.116 Erl.II 4-5.
- Zu dem Begriff der Aufnahme i.S.d. Art.116 I GG, vgl. BverfGE 8,81 (85); BverfGE 9,231 (232/3); Menzel, BK Art.116 Erl.II 6; Dietl, DÖV 1957,361 und in DÖV 1958,410ff, sowie Rheinwald, DÖV 1957, 361ff.

3. Gemäß Art.116 II 1 GG sind nach der auf Antrag erfolgten Wiedereinbürgerung auch die früheren deutschen Staatsangehörigen und deren Abkömmlinge Deutsche i.S.d. Grundgesetzes - und fallen damit unter die personelle Erstreckung des Wiedervereinigungsgebots -, denen zwischen dem 30.I.1933 und dem 8.V.1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist.

Sie sind nach Art.116 II 2 GG auch ohne die auf Antrag erfolgte Wiedereinbürgerung Deutsche i.S.d. Grundgesetzes, wenn sie nach dem 8.V.1945 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen und einen entgegengesetzten Willen nicht zum Ausdruck gebracht haben¹⁾.

4. Zusammengefaßt kann daher festgestellt werden, daß, soweit das GG in Art.146 und dem Schlußsatz der Präambel hinsichtlich eines wiedervereinigten Deutschlands auf das deutsche Volk abstellt, darunter alle Deutschen i.S.d. Art.116 I und II GG zu verstehen sind. Das Wiedervereinigungsgebot aus Art.146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel erstreckt sich demnach

territorial auf das Gebiet der BRD, der DDR, sowie auf die östlich der Oder-Neiße-Linie gelegenen Gebiete und
personell auf alle Deutschen i.S.d. Art.116 GG²⁾.

Aufgrund bisher angestellter Überlegungen hat das Wiedervereinigungsgebot den Inhalt, alle Deutschen i.S.d. Art.116 GG auf dem Gebiet des Deutschen Reiches vom 31.XII.1937 wiederzuvereinigen.

1) Vgl.hierzu im einzelnen Schätzel, AöR 81,277ff; Menzel, BK Art.116 Erl.II 9 und die Entscheidungen BverfGE 1,322 (331/2); 2,98 (99-100); 4,322 (328/9); 8,81 (85-86); BverwGE 1,234 (236-239) und BGHZ 27, 375 (376-380).

2) Deshalb erscheint die Ansicht von Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Art.146 S.204, nicht zutreffend, die die Wiedervereinigung nach Art.146 GG vollzogen und damit das Wiedervereinigungsgebot erfüllt sehen, wen die deutsche Gesamtbevölkerung auf dem Gebiet von BRD und DDR vereinigt "und eine Wiedereinbürgerung der Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie nicht in naher Zukunft zu erwarten ist".

C. Der Adressat des Wiedervereinigungsgebotes

Über die vorgenommene territoriale und personelle Abgrenzung des aus Art. 146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel abzuleitenden Wiedervereinigungsgebots hinaus, gehört zu dessen inhaltlicher Bestimmung auch die Frage, an wen sich dieses Verfassungsgebot richtet.

- I. Hierbei erheben sich Bedenken gegen die Ansicht von Küchenhoff¹⁾, der jeden Staatsbürger der BRD verpflichtet sieht, für die Wiedervereinigung einzutreten; dieser Auffassung vergleichbar besteht nach Schramm²⁾ für jeden Deutschen eine oberste Pflicht, mit all seinen Kräften zur Wiedervereinigung beizutragen. Denn wenn man wie Küchenhoff und Schramm von einem Verfassungsgebot ausgeht, erscheint es aus rechtssystematischen Gründen bedenklich, Einzelpersonen als Adressat dieser Norm einzusetzen, weil das GG - abgesehen von den in diesem Zusammenhang nicht in Betracht kommenden Grundrechten der Art. 1-19 GG - nur Organe³⁾ oder Personengruppen⁴⁾ durch Verfassungsrechtssätze mit Rechten und Pflichten ausstattet, nicht aber Einzelpersonen.

Küchenhoff und Schramm sehen jeden Bundesbürger, bzw. jeden Deutschen wohl deshalb durch das Wiedervereinigungsgebot verpflichtet, weil sie dieses aus der Präambel des GG ableiten und dann konsequent gemäß dem Schlußsatz der Präambel "... Das gesamte Deutsche Volk", bzw. den einzelnen Bürger als Normadressaten einsetzen,

1) Küchenhoff, NJW 1960, 223.

2) Schramm S. 32.

3) So z.B. Art. 39ff GG den Bundestag, Art. 50ff GG den Bundesrat, Art. 54ff GG den Bundespräsidenten, Art. 62ff GG die Bundesregierung und Art. 92ff GG die rechtsprechende Gewalt.

4) So z.B. Art. 21 GG die Parteien, Art. 38 GG die Bundestagsabgeordneten, Art. 131 GG die ehemaligen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Art. 132 GG ungeeignete Beamte und Art. 144 II GG die Vertreter des Landes Berlin im Bundestag und Bundesrat.

eine Ansicht, der aus den oben¹⁾ dargelegten Gründen nicht gefolgt werden kann.

Letztlich spricht gegen diese Auffassung, daß ein Verfassungsgebot der Wiedervereinigung Deutschlands mit der Einzelperson des Bundesbürgers, bzw. des Deutschen als Normadressaten weder vollziehbar und durchsetzbar ist, noch wegen fehlender Kompetenzen objektiv möglich erscheint, es mit dem oben abgegrenzten territorialen und personellen Inhalt zu verwirklichen. Bei der von Küchenhoff und Schramm diesbzgl. für jeden Deutschen begründeten Pflicht, kann es sich deshalb allenfalls um eine politische oder ethische, nicht aber um eine Rechtspflicht handeln.

II.

Demgegenüber vertritt zutreffend das BverfG²⁾ die Auffassung, nicht der Einzelne, sondern die politischen Staatsorgane der BRD seien durch das Wiedervereinigungsgebot verpflichtet. Das BverwG³⁾ fußt auf der Entscheidung des BverfG, sieht darüber hinaus aber ebenfalls die Gerichte bei der Auslegung von Gesetzen durch das Wiedervereinigungsgebot gebunden, weil auch diese dabei als Staatsorgane tätig würden. Ferner müsse bei der Auslegung von Gesetzen die Tauglichkeit für die Erreichung des Ziels der Wiedervereinigung im Zweifel als Maßstab gelten; deshalb sei keine Gesetzesauslegung zulässig, die die Wiedervereinigung hindere.

Im Schrifttum folgen Seifert-Geeb⁴⁾ und Hamann⁵⁾ der Ansicht des BverfG, wobei Hamann insbesondere die politischen Staatsorgane Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat als Adressaten des Wiedervereinigungsgebots versteht.

1) so. S. 34-42.

2) BverfGE 5, 85 (127); vgl. auch BverfG in DÖV 1961, 224.

3) BverwG in DÖV 1961, 25.

4) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl. zu Art. 146 S. 204.

5) Hamann, Art. 146 Anm. B 1.

III.1. Geht man davon aus, daß sich das Wiedervereinigungsgebot aus dem Verfassungsrechtssatz des Art.146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel ableitet, so bestimmt sich der Adressat dieser Norm nach Art.20 III GG.

Hiernach haben Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung das Wiedervereinigungsgebot als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung¹⁾ zu beachten. Insofern erweist sich die Ansicht des BverfG hinsichtlich der Normadressaten als zu eng begrenzt, wenn es die rechtsprechende Gewalt als nicht politisches Staatsorgan anscheinend durch das Wiedervereinigungsgebot nicht verpflichtet sieht.

2. Das Wiedervereinigungsgebot mit dem bisher festgelegten Inhalt, alle Deutschen i.S.d. Art.116 auf dem Gebiet des Deutschen Reiches vom 31.XII.1937 zu vereinigen²⁾, kann sich in erster Linie nur an die ranghöchsten Organe von Gesetzgebung - den Bundestag und den Bundesrat -, sowie Verwaltung - die Bundesregierung - richten, weil den rangniederen Organen wohl die Kompetenzen fehlen, die Wiedervereinigung anzustreben oder zu verwirklichen³⁾. Für sie stellt sich entsprechend der negativen Abgrenzung des Wiedervereinigungsgebots

1) Auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind gemäß Art.20 III GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden und nicht seinem Wortlaut nach nur an "Gesetz und Recht", v.Mangoldt-Klein S.603.

2) s.o.S.81.

3) Ähnlich Eitel, S.63, der unter dem Gesichtspunkt der juristischen Verwendbarkeit des Wiedervereinigungsgebots sagt, daß allein aufgrund dieses Gebots ein Richter keine Streitentscheidung treffen und ein Verwaltungsbeamter keinen Verwaltungsakt erlassen kann; der Gegenstand der Wiedervereinigung sei hierfür "zu umfangreich und zu komplex".

durch das BverfG¹⁾ dieses vornehmlich als ein Gebot dar, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Wiedervereinigung rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen.

Der Rechtsprechung dagegen obliegt es, Maßnahmen der Legislative und der Exekutive auf ihre Vereinbarkeit mit dem Wiedervereinigungsgebot zu überprüfen²⁾. Darüber hinaus ist es den Gerichten in einem gewissen Umfang sogar möglich, dem Wiedervereinigungsgebot durch entsprechende Gesetzesauslegung fördernd Rechnung zu tragen³⁾.

3. Demzufolge bedeutet das Wiedervereinigungsgebot aus Art.146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel:

die Organe ~~in der~~ Bundesrepublik Deutschland sind verpflichtet, die Wiedervereinigung aller Deutschen i.S.d. Art.116 GG auf dem Gebiet des Deutschen Reiches vom 31.XII.1937 anzustreben und alle Maßnahmen zu unterlassen, die dieses Ziel rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen.

1) BverfGE 5,85 (128). G.Hoffmann, B II 2, kommt zu der gleichen negativen Abgrenzung des Wiedervereinigungsgebots, wobei er zur Begründung seiner Auffassung zutreffend davon ausgeht, daß insbesondere der Schlußsatz der Präambel für die Auslegung des GG von rechtlicher Bedeutung ist, vgl.o.S.51 und S.51 Anm.5. Daher seien alle anderen kompetenzweisenden Bestimmungen des GG einengend dahingehend auszulegen, daß die Organe der BRD in Ausübung dieser Kompetenzen keine Handlungen vornehmen dürfen, die eine Wiedervereinigung unmöglich machen oder erschweren.

2) Zu der Frage, inwieweit das Wiedervereinigungsgebot judizierbar ist, vgl.unten S.93-98.

3) So hat das BverfG in seinem Urteil vom 30.V.1960 - DÖV 1961, 24-25 - unter Zugrundelegung des Wiedervereinigungsgebots bei dem Begriff des dauernden Getrenntlebens i.S.v. § 269 II LAG besondere Maßstäbe hinsichtlich in der BRD und der DDR getrennt lebender Ehegatten angelegt, "weil der Aufrechterhaltung aller familienrechtlicher Beziehungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands eine besondere Bedeutung für deren weiteren Zusammenhalt zukommt."

D. Wiedervereinigungsgebot und Art.25 GG

I. Dem Verhältnis des Wiedervereinigungsgebots zu Art.25 GG¹⁾ kommt dann besondere Bedeutung zu, wenn es die Vereinigung aller Deutschen i.S.d.Art.116 GG auf dem Gebiet des Deutschen Reiches vom 31.XII.1937 in einem Staat beinhaltet, sich das Gebiet der DDR aber als das eines zweiten deutschen Staates darstellt und die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie - das südliche Ostpreußen, Schlesien, Pommern - durch Annexion polnisches, bzw. das nördliche Ostpreußen sowjetisches Staatsgebiet geworden sind.

Besondere Bedeutung ist dem Verhältnis von Wiedervereinigungsgebot zu Art.25 GG dann insofern beizumessen, als die Organe der BRD bei in Befolgung des Wiedervereinigungsgebots zu treffenden Maßnahmen davon auszugehen haben, daß es sich bei dem wiederzuvereinigenden Gebiet nicht um das eines fortbestehenden deutschen Staates handelt, vielmehr hinsichtlich des Gebiets der DDR um das eines zweiten deutschen Staates und hinsichtlich der Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie um polnisches, bzw. sowjetisches Staatsgebiet. Im Verhältnis des Wiedervereinigungsgebots zu Art.25 GG stellt sich dann die Frage, ob die Organe der BRD gemäß Art.25 GG die Wiedervereinigung völkerrechtskonform anzustreben verpflichtet sind oder unter Umständen in Befolgung des verfassungsrechtlichen Wiedervereinigungsgebots auch völkerrechtswidrige Maßnahmen treffen können.

1. Hinsichtlich der vorab zu klärenden Frage, welche Organisationsform das GG für ein wiedervereinigtes Deutschland vorsieht, kann festgestellt werden, daß das GG von einem wiedervereinigten Deutschland als

1) Art.25 GG: "Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteile des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets."

einem Staat ausgeht¹⁾.

Dies ergibt sich zunächst aus den Worten der Präambel: "... staatliche Einheit zu wahren ..." und "... die Einheit ... zu vollenden", die offensichtlich Deutschland als einen Staat sieht, folgt aber auch aus Art. 146 GG, der wohl nur so ausgelegt werden kann, daß die vom deutschen Volk beschlossene Verfassung die eines deutschen Staates sein soll. Damit ergänzt sich das Wiedervereinigungsgebot inhaltlich dahin, daß die Vereinigung aller Deutschen i.S.d. Art. 116 GG auf dem Gebiet des Deutschen Reiches vom 31.XII.1937 in einem Staat anzustreben ist.

2. Für den Versuch, das Verhältnis des inhaltlich so ausgestalteten Wiedervereinigungsgebots zu Art. 25 GG zu klären, geht die vorliegende Untersuchung davon aus, daß die BRD mit dem Deutschen Reich identisch ist²⁾ und

1) So v. Mangoldt-Klein S. 42-43; Hamann, Präambel Anm. B 2; Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl. zur Präambel S. 9; v. Mangoldt S. 31; Giese, Grundgesetz Präambel Erl. II 2; Giese-Schunck, Präambel Erl. II 2; Model, Erl. zur Präambel; Model-Müller, Präambel Anm. 4. Diese Auffassung liegt ebenfalls den Entscheidungen des BVerfG zugrunde, BVerfGE 3, 288 (319) und 6, 309 (338).

2) Die Arbeit folgt in diesem Punkt der wohl überwiegend vertretenen Auffassung von der Identität zwischen Deutschem Reich und BRD ohne würdigende Stellungnahme, da diese eine Auseinandersetzung mit allen die Rechtslage Deutschlands betreffenden Theorien - vgl. dazu v. Mangoldt-Klein S. 29-38 und Marschall v. Bieberstein S. 77-158 - erfordern würde, die Thema und Rahmen vorliegender Arbeit bei weitem sprengen würde. Die Identität von Deutschem Reich und BRD wird u.a. vertreten von Krüger, SJZ 1950, Sp. 114/5; Scheuer, Rechtslage S. 108 und Der Deutsche Staat S. 53-54; Jaspers S. 69; Schuster, Existenz S. 78-79 und in DÖV 1960, 164/5; Wacke S. 95; Grewe, DRZ 1949, 315; Scheuner, Festschrift für Nawlasky S. 32 und in DVBl. 1950, 481ff, sowie S. 514/5; Granow, AöR 77, 75-76; Féaux de la Croix, AöR 77, 43 und G. Hoffmann, A. IV, mit eingehender Begründung; vgl. ferner bereits Stödtter S. 255/6. Die gleiche Rechtsauffassung vertritt das BVerfG - BVerfGE 6, 309 (338) und 11, 150 (158). Auch die Bundesregierung geht von einer Identität zwischen Deutschem Reich und BRD aus; vgl. die Erklärung des Bundeskanzlers Adenauer vor dem Bundestag am 7. IV. 1954, Sten. Ber. S. 794.

der DDR bei Zugrundelegung der herkömmlichen drei Kriterien: Staatsgebiet-Staatsvolk-Staatsgewalt¹⁾ die Eigenschaft eines Staates nicht mehr abgesprochen werden kann²⁾.

3. Folgt man weiter der Meinung, daß das Völkerrecht aufgrund des relativen Annexionsverbotes³⁾ es dem siegreichen Opfer einer Aggression gestattet, Gebiete des

1) Vgl.dazu Jellinek S.182/3; Dahm I S.74-84; Verdross S.191-193; Menzel S.110/111; Berber I, S.116-119, mit mehreren Definitionen S.114/5.

2) So bereits Kluge, SJZ 1950, Sp.427 und Riezler, SJZ 1950, Sp.427/8 in einer Anmerkung zu einem Beschluß des OLG Nürnberg vom 2.III.1950. Ebenso Beyer, NJ 1952, 535ff; Reuther, Diss.S.103ff; U.M.in einer Glosse: Lindau in AöR 76, 90-91; Peck, Status S.7 und S.10-26, sowie Peck, Völkerrechtssubjektivität S.77-135; Giese, Staatsrecht S.218; Friedmann S.470; Hamann, Präambel Anm.B 2 und Art.16 Anm.B 1a; v.d.Heydte, Friedenswarte Bd.50, 333; Abendroth, Hochschulwochen Bd.12, 74; Scheuner, Festschrift für Nawiasky S.27; v.Mangoldt-Klein S.38 und insbesondere G.Hoffmann, A III, der die Staatlichkeit der DDR hinsichtlich des teilweise im Schrifttum bezweiferten Kriteriums der originären und effektiven Staatsgewalt einer eingehenden Prüfung unterzieht und zutreffend zu dem Ergebnis kommt, daß die DDR ein Staat ist;

3) Im Rahmen dieser Arbeit kann nicht auf die Frage eingegangen werden, ob nach Völkerrecht eine Annexion - zum Begriff vgl. Bindschedler in Strupp-Schlochauer I S.68ff - fremden Staatsgebiets immer rechtswidrig - absolutes Annexionsverbot - oder dem siegreichen Opfer einer Aggression erlaubt ist - relatives Annexionsverbot. Die vorliegende Untersuchung folgt hierbei der mit zutreffenden Gründen überwiegend vertretenen Auffassung, daß trotz einiger entgegen gesetzter Tendenzen das relative Annexionsverbot im Völkerrecht gilt. Vgl.Tunkin S.229-231; Oppenheim-Lauterpacht Vol.I S.570; Bindschedler in Strupp-Schlochauer I S.68-69; Sibert I S.891/2; Berber I S.345/6. Vgl.ferner Dahm I S.589-593 und jetzt auch Menzel, Ostgebiete S.12-13 unter Aufgabe seiner gegenteiligen Ansicht in Völkerrecht S.177/8, Annexionsverbot S.36-37 und in EA 1949, 2225. Das absolute Annexionsverbot wird vornehmlich im deutschen Schrifttum vertreten; vgl.H.Kraus, Ostgebiete S.74ff; Wehberg S.103/4; Schätzel, Internationales Recht I S.30 und in Archiv des Völkerrechts Bd.2, 20; Scheuner, Friedenswarte Bd.49, 90-92 und Ziehen S.83.

Aggressors seinem Staatsgebiet einzuverleiben, so konnte die Sowjetunion das nördliche Ostpreußen um Königsberg und Polen das südliche Ostpreußen, Schlesien und Pommern völkerrechtskonform annektieren. Diesbzgl. Erklärungen sind von der Sowjetunion - Dekret des Obersten Rates der UdSSR vom 7.IV.1946¹⁾ - und Polen - Erklärung des Präsidenten des Polnischen Nationalrats vom 5.II.1945²⁾ - abgegeben worden.

II. Damit steht dem Wiedervereinigungsgebot, alle Deutschen i.S.d. Art.116 GG auf dem Gebiet des Deutschen Reiches vom 31.XII.1937 in einem Staat zu vereinigen, gegenüber, daß es sich bei dem Gebiet der DDR um das eines zweiten deutschen Staates und bei den Ostgebieten um sowjetisches, bzw. polnisches Staatsgebiet handelt. Fraglich ist daher, ob die Organe der BRD gemäß Art.25 GG auch aus innerstaatlichem Recht heraus verpflichtet sind, unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten den Vollzug des Wiedervereinigungsgebots völkerrechtskonform anzustreben oder aus innerstaatlichem Recht heraus dann unter Umständen völkerrechtswidrig handeln können, wenn dem Wiedervereinigungsgebot ein höherer Rang zukommt.

1. Zu der Frage, welchen Rang das Wiedervereinigungsgebot als Verfassungsnorm hat³⁾, führt lediglich Klein⁴⁾ aus, daß das Wiedervereinigungsgebot zwar nicht zu dem

1) abgdr. bei H.Kraus, Ostgebiete S.74.

2) abgdr. bei H.Kraus, Ostgebiete S.74.

3) Entgegen einer früher vom BGH - BGHZ 1,274 (276) - vertretenen Ansicht, ist heute die Auffassung allgemein anerkannt, daß innerhalb einer Verfassung zwischen elementaren verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen und einfachen Verfassungsnormen zu unterscheiden ist; vgl.BverfGE 1,14 (15); Bay.VerfGH in JZ 1959,310; Krüger, NJW 1950,163/4; Nawlasky, JZ 1954,718; Bachof S.37; Ipsen, DV 1949,490; Wolff, Gedächtnisschrift für Jellinek S.49; Schmitt S.24; A.Hensel, Hdbch.DStR.II § 84 S.317/8; v.Hippel, Hdbch.DStR.II § 99 S.558; Thoma, Hdbch.DStR.II § 71 S.153.

4) Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.131.

nach Art.79 III GG unantastbaren Verfassungskern gehört¹⁾, ihm jedoch innerhalb der Verfassungsrechtssätze der Rang eines elementaren Verfassungsgrundsatzes zukommt²⁾.

Für diese Auffassung spricht, daß die Wiedervereinigung Deutschlands als Leitziel im Schlußsatz der Präambel verankert ist und sich das GG durch Art.23,2 GG, Art.146 GG und die Präambel - "... für eine Übergangszeit ..." - als nur vorläufige Verfassungsordnung ausweist³⁾. Einer Norm, die auf einer derartig grundlegenden Konzeption der Verfassung fußt und auf das Ende der nur vorläufigen Regelung abstellt, wird man den Rang als einer der "elementaren Verfassungsgrundsätze"⁴⁾ nicht absprechen können. Das Wiedervereinigungsgebot aus Art.146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel ist daher ein elementarer Verfassungsrechtssatz.

Demnach sind die Organe der BRD dann trotz Art.25 GG aus innerstaatlichem Recht heraus nicht gehindert, im Vollzug des Wiedervereinigungsgebotes unter Umständen auch völkerrechtswidrige Maßnahmen zu treffen, wenn die allgemeinen Regeln des Völkerrechts⁵⁾ - Bestandteil des Bundesrechts gemäß Art.25 Satz 1 GG - nicht dem gesamten Verfassungsrecht übergeordnet oder den elementaren Verfassungsrechtssätzen im Rang gleichgestellt, sondern untergeordnet sind⁶⁾.

1) Arndt, Wehrbeitrag III S.489, vertritt die Ansicht, daß Art.146 GG, aus dem - wie oben auf S.63-68 dargelegt - i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel ein verfassungsrechtliches Wiedervereinigungsgebot abgeleitet wird, zum unantastbaren Verfassungskern gehört und auch von einer verfassungsändernden Mehrheit nicht beeinträchtigt werden darf. Hierin kann Arndt nicht gefolgt werden, da die Aufzählung der einer Verfassungsänderung entzogenen Gebiete in Art.79 III GG eine abschließende Regelung darstellt.

2) So auch Eitel S.67-68.

3) s.o.S.63-65.

4) Diese Bezeichnung für grundlegende Verfassungsrechtssätze, die den einfachen Verfassungsnormen übergeordnet sind, gebrauchen v.Mangoldt-Klein S.9 und S.681.

5) Vgl.dazu v.Mangoldt-Klein, S.674-678 und Schübbe, Diss.S.57-94.

6) Weitere denkmögliche Einstufungen bei Schübbe, Diss. S.106/7, die jedoch in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben können.

2. Zu der Frage, welchen Rang die durch Art.25 GG Bestandteil des Bundesrechts gewordenen allgemeinen Regeln des Völkerrechts einnehmen, wird im Schrifttum überwiegend die Auffassung vom Vorrang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts über alles innerstaatliche Recht vertreten¹⁾.

Für diese Ansicht sprechen Wortlaut²⁾, teleologische³⁾ und genetische⁴⁾ Auslegung des Art.25 GG. Die Vertreter einer gegenteiligen Meinung sind der Auffassung, daß sich der Vorrang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts am GG selbst bricht und nicht gegenüber den anderen Vorschriften des GG gilt⁵⁾.

1) Maunz, § 30 I S.288 und § 30 IV S.293; Giese-Schunck, Art.25 Anm.II 3; Nipperdey, Grundrechte II S.47; Menzel, BK Art.25 Erl.II 4; Zinn-Stein, Vorbem.II 4 vor Art.1 Hess.Verfassung; Weiß S.32; H.Meyer S.34; Feldmann-Geisel S.126; Grewe, VVDStRL 12,148; Curtius, DÖV 1955,145/6; Lechner, BverfGG § 13 Ziff. 6 Anm.3a,bb und wohl auch Mann, SJZ 1950,Sp.546/7, sowie W.Jellinek, Festgabe für Kaufmann S.188/9; ebenso BverfGE 1,208 (233).

2) Hierbei ist der Ausdruck "Gesetz" in Art.25 GG i.S.d. Art.2 EGBGB als jede Rechtsnorm zu verstehen, Menzel, BK Art.25 Erl.II 4. Die Bezeichnung "Gesetz" schließt daher die Normen der Verfassung ein.

3) Zweck des Art.25 GG ist im Gegensatz zu Art.4 WRV, die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu einer Norm höheren Ranges zu machen; vgl. Verfassungskonvent S.23 und der Abg.Schmid in der 5.Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates am 18.XI.1948, Sten.Ber.S.66; ebenso die Abg.Seebohm, Eberhard und Heuß in der gleichen Sitzung, Sten.Ber. 65-67.

4) Nach dem Willen des Verfassungsgebers sollte durch Art.25 GG den allgemeinen Regeln des Völkerrechts der Vorrang vor allem innerstaatlichen Recht eingeräumt werden; außer den bereits in Anm.3 aufgeführten Äußerungen, vgl. den Vorschlag des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13.XII.1948, abgdr. bei Matz, JÖR NF Bd.1,232/3; ebenso der Abg.Zinn in der 27. Sitzung des Hauptausschusses am 15.XII.1948, Sten.Ber. S.330 und der Abg.v.Brentano in der 57.Sitzung des Hauptausschusses am 5.V.1949, Sten.Ber.S.749-750.

5) v.Mangoldt S.168/9; Ipsen, DV 1949,490; Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Art.25 S.129; Scheuner, Festgabe für Kaufmann S.323 und S.323 Anm.36; Sauer S.23 Anm.1 und nicht eindeutig Stödter, DÖV 1949,266/7, sowie Zacher, DVBl.1955,651 Anm.32; vgl.auch Maunz-Dürig, Art.25 Rdnr.22-25.

- 2). Aus der überwiegend vertretenen Auffassung vom Vorrang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts folgt: Maßnahmen, die im Vollzug des Wiedervereinigungsgebots getroffen werden, dürfen nicht die allgemeinen Regeln des Völkerrechts verletzen, da diese gemäß Art.25 GG dem Verfassungsrechtssatz, daß die Wiedervereinigung Deutschlands anzustreben ist, im Range übergeordnet sind.

III. Darüber hinaus bedarf es im Rahmen dieser Untersuchung keiner eingehenden Erörterung der zu Art.25 GG vertretenen Ansichten. Denn das Wiedervereinigungsgebot wird durch die in der Präambel gegebenen Auslegungsregeln¹⁾ gemäß dem Satz: "... dem Frieden der Welt zu dienen ..." unter Berücksichtigung der diesbzgl. in den Art.25 und 26 GG niedergelegten Intentionen des Verfassungsgebers dahingehend eingeschränkt, daß sein Vollzug nur völkerrechtskonform zu verwirklichen ist.

Festzuhalten bleibt demnach, daß die Organe der BRD auch aus innerstaatlichem Recht heraus verpflichtet sind, die Wiedervereinigung Deutschlands völkerrechtskonform anzustreben; ein Ergebnis, das vornehmlich unter dem Gesichtspunkt der politischen Opportunität eines völkerrechtsgemäßen Verhaltens der BRD zutreffend erscheint²⁾. Folgt man der Auffassung, daß die DDR ein zweiter deutscher Staat ist³⁾ und die Ostgebiete durch Annexion Staatsgebiet der UdSSR, bzw. Polens geworden sind⁴⁾, so ergibt sich hieraus nicht die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit, eine Wiedervereinigung Deutschlands anzustreben und zu verwirklichen. Hierbei sind jedoch die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu beachten⁵⁾.

1) s.o.S.54 2) So übernahm die BRD in der Londoner Gegenerklärung vom 3.X.1954 die Verpflichtung, die Wiedervereinigung Deutschlands niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen, abgdr.in EA 1954,6981. Vgl.dazu auch Grewe, Bulletin 1954,2186.

3) Vgl.o. das auf S.88 Anm.2 angeführte Schrifttum.

4) Vgl.o. das auf S.88 Anm.3 angeführte Schrifttum.

5) Im Rahmen vorliegender Arbeit kann über dieses Ergebnis hinaus nicht untersucht werden, ob und welche

Die Judizierbarkeit des Wiedervereinigungsgebotes

Obwohl Maßnahmen, die die Wiedervereinigung Deutschlands anzustreben oder zu verwirklichen geeignet sind, vorwiegend im politischen und nicht im rechtlichen Bereich fußen¹⁾, schließt das ihre Judizierbarkeit nicht aus, da grundsätzlich auch politische Fragen einer rechtlichen Entscheidung fähig sind²⁾.

Für die Frage, inwieweit der Vollzug des Wiedervereinigungsgebots gerichtlich überprüfbar ist, wird trotz möglicher Überschneidungen zu unterscheiden sein zwischen der Verpflichtung, die Wiedervereinigung zu fördern, anzustreben, sowie zu verwirklichen und der, sie nicht rechtlich zu behindern oder faktisch unmöglich zu machen³⁾.

I.1. Hinsichtlich der erstgenannten Verpflichtung führt das BverfG⁴⁾ aus, daß diese den Organen der BRD nicht gebietet, bestimmte Handlungen zum Zweck der Wiedervereinigung Deutschlands vorzunehmen. Den zu politischem Handeln berufenen Organen der BRD müsse es überlassen bleiben, zu entscheiden, welche Wege sie zur Herbeiführung der Wiedervereinigung als politisch richtig und zweckmäßig ansehen. Zutreffend geht das BverfG davon aus, daß der Vollzug der rechtlichen Verpflichtung,

Forts.von S.92 Anm.5

Maßnahmen durch die Organe der BRD hinsichtlich der Wiedervereinigung völkerrechtskonform sind. Vgl.dazu eingehend G.Hoffmann, der diesbzgl. den Alleinvertretungsanspruch der BRD, die Hallstein-Doktrin, die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit durch die BRD an Bewohner der DDR und die Frage der Anerkennung der DDR untersucht, A VI.

- 1) Vgl.dazu die zahlreichen von Schuster, Verfahrensvorschläge S.1ff, zusammengestellten Verfahrensvorschläge zur Wiederherstellung der deutschen Einheit.
- 2) Schmid, DÖV 1954,2; Scheuner, DVBl.1952,295/6 und S.298; v.Hippel, VVDStRL 10,2; Maunz, Staatsrecht § 26 I S.238-240; Hamann, Einf.I A 5; Schwerin v.Krosigk, DÖV 1956,691/2.
- 3) s.o.S.84-85.
- 4) BverfGE 5,85 (127/8).

die Wiedervereinigung anzustreben, durch politische oder rechtliche Maßnahmen erfolgt, deren Vornahme oder Unterlassung allein in das politische Ermessen der Organe gestellt ist¹⁾. Die Verpflichtung, eine Wiedervereinigung Deutschlands anzustreben, erscheint daher nach Meinung des BverfG grundsätzlich für sich allein genommen nicht, sondern nur insofern judizierbar, als eine in Vollzug dieser Verpflichtung getroffene Maßnahme die Wiedervereinigung nicht rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen darf.

2. Über diese Auffassung des BverfG hinaus erscheint es jedoch denkbar, daß nur die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Wiedervereinigung Deutschlands anzustreben, judizierbar ist und z.B. Gegenstand eines Verfahrens vor dem BverfG sein kann.

Da das Wiedervereinigungsgebot sich territorial auch auf die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie erstreckt²⁾, würde z.B. ein Vertrag der BRD mit Polen und der UdSSR, in dem seitens der BRD auf diese Gebiete verzichtet wird, gegen das verfassungsrechtliche Gebot zur Wiedervereinigung Deutschlands verstoßen. Das entsprechende Zustimmungsgesetz des Bundestages wäre daher in einem abstrakten Normenkontrollverfahren vom BverfG für nichtig zu erklären³⁾.

Ferner würde z.B. ein durch außenpolitische Erwägungen bestimmtes Bundesgesetz mit dem Inhalt, die Wiedervereinigung sei nicht mehr anzustreben - andere Maßnahmen dürften sie lediglich nicht rechtlich hindern oder

1) Zur Abgrenzung von politischem Ermessen und rechtlicher Überprüfung, vgl. BverfGE 4,157 (169-170).

2) s.o.S.77.

3) Daraus folgt jedoch nicht, daß Verträge dieses Inhalts mit Rechtswirksamkeit auch für den innerstaatlichen Bereich niemals geschlossen werden können. Hierzu bedarf es vielmehr gemäß Art.79 I 2 GG nur einer klarstellenden Ergänzung z.B. von Art.23 Satz 2 GG dahingehend, daß die Ostgebiete nicht mehr deutsches Staatsgebiet sind. Dies im gegebenen Fall klarzustellen erscheint nicht nur verfassungsrechtlich unerläßlich, sondern auch politisch wünschenswert.

faktisch unmöglich machen - einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung gemäß Art.93 I 2 GG, § 13 Ziff.6 BverfGG nicht standhalten und wegen Verstoßes gegen das Wiedervereinigungsgebot für nichtig erklärt werden. Beurteilungsmaßstab für die Frage der Verfassungswidrigkeit ist, entsprechend der Ansicht des BverfG¹⁾, das Kriterium der Evidenz eines Verstoßes gegen die Verpflichtung, die Wiedervereinigung anzustreben.

Damit zeigt sich, daß auch eine Judizierbarkeit des Wiedervereinigungsgebots, soweit es die Verpflichtung enthält, die Wiedervereinigung zu fördern und anzustreben, denkmöglich ist.

II.

Soweit das Wiedervereinigungsgebot die Verpflichtung enthält, keine Maßnahmen zu treffen, die die Wiedervereinigung rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen²⁾, ist diese Verpflichtung nur außerhalb eines weiten Rahmens politischen Ermessens judizierbar.

Zutreffend führt das BverfG³⁾ aus, die Maßnahmen der politischen Organe seien verfassungsgerichtlich auf ihre Vereinbarkeit mit dieser Verpflichtung nachprüfbar. Die politische Ermessenfreiheit der Organe beschränke sich damit auf den immer noch weiten Bereich der hinsichtlich ihrer Wirkung für die Wiedervereinigung zweifelhaften Maßnahmen, weil eine Maßnahme nur dann als verfassungswidrig beanstandet werden könne, wenn sie das Wiedervereinigungsgebot evident verletze⁴⁾.

1. Legt man diese Auffassung des BverfG zugrunde, so begrenzt Rumpf⁵⁾ den Bereich des politischen Ermessens zu eng, wenn er durch die Verpflichtung, Deutschland zu vereinigen, Verhandlungen Bonns mit "Pankow" rechtlich ausgeschlossen sieht.

1) BverfGE 5,85 (128).

2) s.o.S.85.

3) BverfGE 5,85 (128).

4) So auch das BverfG in DÖV 1961,224.

5) Rumpf, Bulletin Nr.53 vom 19.III.1958 S.483.

Dem vergleichbar ist Fischer¹⁾ der Ansicht, eine atomare Rüstung der BRD verletze das Wiedervereinigungsgebot evident. Daß Fischer hierbei den Bereich des politischen Ermessens zu eng und den Begriff des evidenten Verstoßes gegen das Wiedervereinigungsgebot zu weit faßt, zeigt die Überlegung, daß sich sowohl für, als auch gegen eine militärisch stärkere Stellung der BRD bei Verhandlungen über die Wiedervereinigung gewichtige Gründe anführen lassen.

Dann aber liegt die Entscheidung für oder gegen diese Möglichkeit im Bereich des politischen Ermessens und kann damit kein offensichtlicher Verstoß gegen das Wiedervereinigungsgebot sein.

2. Dagegen würde z.B. eine einseitige Erklärung der BRD oder die in einem Vertrag übernommene Verpflichtung der BRD, auf die Wiedervereinigung zu verzichten, offensichtlich gegen das Wiedervereinigungsgebot verstoßen. Deshalb erscheint ein diesbzgl. Vorschlag von Eschenburg²⁾, zugunsten einer freiheitlicheren Ordnung in der DDR auf die Wiedervereinigung zu verzichten, verfassungsrechtlich sehr bedenklich.

Bedenken würden ferner gegen eine nicht nur als Übergangslösung auf dem Weg zur Wiedervereinigung in einem deutschen Staat geschlossene Konföderation zwischen BRD und DDR bestehen. Denn das Wiedervereinigungsgebot verpflichtet die Organe der BRD, die Wiedervereinigung aller Deutschen i.S.d. Art. 116 GG in einem Staat anzustreben³⁾; eine nicht nur als Übergangslösung geschlossene oder beabsichtigte Konföderation zwischen BRD und DDR - d.h., die nur vertragliche Bindung zweier selbständiger Staaten - wäre daher mit dem Verfassungsgebot der Wiedervereinigung nicht vereinbar.

1) Fischer, Blätter für dt. und int. Politik 1959, 475.

2) Eschenburg in Die Zeit vom 30. I. 1959 S. 1.

3) s.o.S. 86/87. Schuster, EA 1959, 360/1, dagegen hält eine Konföderation wegen mangelnder Legitimität der DDR nicht für zulässig.

3. Kann der oben aufgezeigten Ansicht des BverfG hinsichtlich der Judizierbarkeit von Maßnahmen der politischen Staatsorgane auch zugestimmt werden, so erscheinen die Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfung des Wiedervereinigungsgebots damit nicht erschöpft.

- a) Denn wie oben dargelegt¹⁾, richtet sich das Wiedervereinigungsgebot nicht nur an die politischen Staatsorgane, sondern bindet als Verfassungsrechtssatz gemäß Art.20 III GG Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung. Die gerichtliche Überprüfung des Wiedervereinigungsgebots hat, insbesondere soweit es die Verpflichtung enthält, keine Maßnahmen zu treffen, die die Wiedervereinigung rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen, für die im Rang niederen Organe von Exekutive und Legislative größere praktische Bedeutung²⁾.

Zwar kann z.B. der Einzelne aus dem Wiedervereinigungsgebot kein subjektiv öffentliches Recht ableiten, da es als objektive Norm auf die staatliche Einheit Deutschlands abzielt, nicht aber dem Einzelnen eine Rechtsstellung einräumen will und deren Schutz bezweckt³⁾; Als objektive Rechtsnorm schränkt das Wiedervereinigungsgebot jedoch insbesondere den Ermessensspielraum der Verwaltungsorgane ein und gewinnt deshalb praktische Bedeutung für den Einzelnen über den Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch⁴⁾, dessen Beachtung

1) s.o.S.84.

2) Vgl.o.S.84/85.

3) So wohl auch das BverfGE 5,85 (127/8), wenn ausgeführt wird, auf das Wiedervereinigungsgebot könne nicht das Verlangen zur Vornahme bestimmter Handlungen gestützt werden. Ebenso der Bay.VerfGH in DÖV 1956,761/2 für die Präambel der Bay.Verfassung. Vgl.auch Lehmann-Brauns, Diss.S.49-50.

4) Vgl.dazu Bachof, Gedächtnisschrift für Jellinek S.303ff und in JZ 1957,434; Forsthoff, § 10 S.181/2; Haueisen, DVBl.1952,522-524; Naumann, AöR 77,94-95; Bettermann, NJW 1960,649; BverwGE 2,288 (290) und in NJW 1961,793/4.

gerichtlicher Prüfung unterliegt.¹⁾.

- b) Ebenfalls sind die Gerichte gemäß Art.20 III GG durch das Verfassungsgebot der Wiedervereinigung verpflichtet, dieses bei Anwendung und Auslegung von Gesetzen zu beachten²⁾. Das gleiche gilt für die Organe der Gesetzgebung, deren Maßnahmen vom Erlaß eines Verfassungsrechtssatzes bis zur Gemeindefestsetzung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Wiedervereinigungsgebot rechtlich überprüfbar sind³⁾.

-
- 1) Deshalb wurde die Verfügung eines Ausgleichsamtes im Bezirk des VG Wiesbaden letztlich durch das BverwG aufgehoben, mit der einem Vertriebenen der Ehegattenzuschlag entzogen wurde, dessen Frau von diesem länger getrennt in Ost-Berlin lebte. Das Ausgleichsamt hatte den Begriff "dauerndes Getrenntleben" i.S.v. § 269 II LAG ohne die Berücksichtigung der besonderen Bedeutung familienrechtlicher Bindungen zwischen BRD und DDR zu eng ausgelegt; vgl. den Tatbestand der Entscheidung des BverwG in DÖV 1961,24.
 - 2) Aus dem in Anm.4 angegebenen Grund wurde daher eine Entscheidung des VG Wiesbaden aufgehoben und zurückverwiesen. Vgl. ferner die von Horn, Diss.S.41 und S.41 Anm.1-5, aufgeführten Entscheidungen.
 - 3) In diesem Zusammenhang prüfte das BverfG, DÖV 1961, 224, die Vereinbarkeit des Wehrpflichtgesetzes und in BverfGE 15,126 (147) die Vereinbarkeit von Art.134 IV GG - § 1 des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes mit dem Wiedervereinigungsgebot.

4. Teil

Der Vollzug des Wiedervereinigungsgebotes nach dem Grundgesetz

Nach fast einhelliger Auffassung im Schrifttum¹⁾ sieht das GG zwei Wege zur Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands vor:

gemäß Art.23,2 GG können andere Teile Deutschlands²⁾ - d.h. diejenigen Teile Deutschlands, die noch nicht im Geltungsbereich des GG liegen - der BRD beitreten. Nach erfolgtem Beitritt ist dort das GG in Kraft zu setzen oder, das deutsche Volk³⁾ beschließt gemäß Art.146 GG in freier Entscheidung eine Verfassung, die die Geltung des GG für die BRD aufhebt.

1.a) Soweit ersichtlich, vertritt lediglich Arndt⁴⁾ die Ansicht, daß weder Art.23,2 GG noch Art.146 GG Verfahrensmöglichkeiten für den Vollzug der Wiedervereinigung enthalten. Das GG kenne kein rechtliches Verfahren zur Wiedervereinigung; ihm sei Begriff und Erfordernis einer Wiedervereinigung fremd, weil es nicht davon ausgehe, daß Deutschland als Staat nicht mehr oder nur in einem restlichen Westteil besteht und deshalb erst

1) Scheuner, DÖV 1953,581 und in EA 1955,8076; Weber, Gesamtdeutsche Verfassung S.6; Scheuer, Rechtslage S.112; Rumpf, EA 1957,9729; Schuster, Existenz S.177/8; v.Mangoldt-Klein S.49; Küchenhoff, NJW 1960,224; Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.124; Groß, DVBl.1957,88; Menzel, Blätter für dt.und int.Politik 1959,713/4; Vocke, Diss.S.102 und in EA 1957,10211; Münch, Bundesländerdienst Nr.2 vom 18.I.1954 S.2; v.d.Heydte, Bundesländerdienst Nr.1 vom 7.I.1954 S.2; Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.37; Wengler, Festschrift für Nawiasky S.88.

2) Vgl.o.S.70-77: hierunter sind vom GG aus die 1945 unter polnische, bzw. sowjetische Verwaltung gestellten Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie und die DDR zu verstehen.

3) Zur Abgrenzung vgl.o.S.77-81.

4) Arndt, Rechtsproblem S.5-6 und in Wehrbeitrag III S.456.

wiederzuvereinigen ist. Vielmehr setze das GG die zu wahrende und zu vollendende staatliche Einheit Deutschlands von Rechts wegen voraus. Deshalb sei die Wiedervereinigung "... ein zwar mit erheblichen Rechtsfolgen verknüpfter (Art.146), aber selbst nicht ein rechtlicher, sondern ein tatsächlicher Vorgang politischer Art"¹⁾.

- b) Die Ansicht von Arndt stützt sich weitgehend auf den Wortlaut der Präambel. Zwar spricht der Vorspruch von dem Willen des deutschen Volkes: "... seine nationale und staatliche Einheit zu wahren ...", woraus sich schließen läßt, daß das GG von einem deutschen Staat ausgeht. In einem gewissen Gegensatz dazu stehen jedoch die Worte: "... bleibt aufgefordert, ... die Einheit ... Deutschlands zu vollenden." Denn wenn die Einheit Deutschlands noch zu vollenden ist, so kann sie rein begrifflich noch nicht erreicht sein.

Geht man von Art.23,2 GG und Art.146 GG aus, so kann die i.S.d. Präambel noch zu vollendende Einheit Deutschlands darin bestehen, daß das ganze deutsche Volk wieder unter einer Verfassungsordnung leben soll. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht das GG - auch wenn man wie Arndt davon ausgeht, daß die staatliche Einheit Deutschlands fortbesteht - zwei rechtliche Verfahrensmöglichkeiten vor: nach Art.23,2 GG wird der Geltungsbereich des GG nach erfolgtem Beitritt anderer Teile Deutschlands auf diese ausgedehnt, und nach Art.146 GG verliert das nur partiell geltende GG seine Rechtswirksamkeit, wenn eine vom ganzen deutschen Volk beschlossene Verfassung in Kraft tritt.

Diese beiden Verfahrensmöglichkeiten aber sind in ihren Voraussetzungen unabhängig davon, ob ein oder zwei deutsche Staaten existieren und bestehen deshalb auch dann, wenn man davon ausgeht, daß auf dem Gebiet des Deutschen Reiches heute mit der BRD und der DDR

1) Arndt, Wehrbeitrag III S.456.

zwei deutsche Staaten bestehen¹⁾.

Der Umstand, daß das GG ausweislich der Präambel: "... staatliche Einheit zu wahren..." auf die Existenz nur eines deutschen Staates abstellt²⁾, schließt daher Art.23,2 GG und Art.146 GG als Verfahrensmöglichkeiten zur Vereinigung aller Deutschen i.S.d. Art.116 GG unter einer Verfassungsordnung in einem deutschen Staat entgegen der Ansicht von Arndt nicht aus.

- 2.a) Schmid³⁾ sieht in Art.23,2 GG deshalb keinen Weg zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, weil er sich lediglich auf den Beitritt einzelner deutscher Länder beziehe. Außerdem könne die Verwirklichung der deutschen Einheit in einer demokratischen Welt verfassungsrechtlich legitim nur so geschehen, daß eine aus gesamtdeutschen Wahlen hervorgegangene Nationalversammlung eine deutsche Verfassung beschließt.
- b) Schmid sieht damit nur den Weg des Art.146 für die Wiederherstellung der deutschen Einheit gegeben. Die von Schmid vorgenommene einschränkende Auslegung des Art.23,2 GG auf den Beitritt nur einzelner deutscher Länder, kann sich nicht auf eine Wortinterpretation des Art.23,2 GG stützen und steht auch in Gegensatz zu einer Auslegung unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte⁴⁾. Wenn daher Schmidt Art.23,2 GG als Verfahrensmöglichkeit ausschließt, weil er sich nur auf den Beitritt einzelner deutscher Länder beziehe, so scheint Schmid weiter zu übersehen, daß der einzelne Beitritt aller deutschen Länder und in Kraft setzen des GG auch zu dem durch das GG angestrebten Ziel

1) Vgl.dazu das o.auf S.88 Anm.2 aufgeführte Schrifttum.

2) Zu der Frage, inwieweit der im Vorspruch niedergelegte Ausgangspunkt von der Existenz nur eines deutschen Staates hinsichtlich der Wiedervereinigung noch rechtliche Bedeutung hat, vgl.u.S. 128-130.

3) Schmid, DÖV 1954,2.

4) Vgl.o.S.72-77.

führt, das auf eine Verfassungsordnung für alle Deutschen i.S.d. Art.116 GG¹⁾ in einem Staat²⁾ abstellt.

Soweit Schmid nur den Weg des Art.146 GG und nicht den des Art.23,2 GG aus Gründen der verfassungsrechtlichen Legitimität für zulässig hält, betrifft dies das Problem des Verhältnisses von Art.23,2 GG zu Art.146 GG und damit die Frage nach der rechtlichen Legitimität der endgültigen Verfassung für das ganze Deutsche Volk i.S.d. Art.146 GG³⁾. Die Begründung von Schmid erscheint daher nicht geeignet, Art.23,2 GG als eine im GG vorgesehene Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands auszuschließen.

- 3.a) Nach Ridder⁴⁾ letztlich kann Art.23,2 GG kein Weg zur Wiedervereinigung sein, wenn man ihn aus dem Gesamtzusammenhang des GG heraus auslegt. Dieses könne nicht so widersprüchlich sein, "... sich selbst als Transitorium und die BRD als Provisorium hinzustellen und gleichzeitig mit Hilfe von Art.23 Satz 2 GG aus der Übergangszeit eine Ewigkeit machen. Die eine Möglichkeit schließt die andere aus".
- b) In der Begründung ähnlich wie Schmid, kommt Ridder zu diesem Ergebnis, weil nicht zwischen Wiedervereinigung und endgültiger Verfassung für das wiedervereinigte Deutschland unterschieden wird. Der Beitritt aller anderen Teile Deutschlands und die Erstreckung des Geltungsbereiches des GG gemäß Art.23,2 GG ist geeignet, eine Wiedervereinigung Deutschlands in dem oben aufgezeigten Sinn zu vollziehen.

1) s.o.S.79-81.

2) s.o.S.86/87.

3) Zu der Frage, ob das deutsche Volk gemäß Art.146 GG auch dann noch über die endgültige Verfassung beschließen muß, wenn vorher alle anderen Teile Deutschlands gemäß Art.23,2 beigetreten sind und das GG dort in Kraft gesetzt wurde, vgl.u.S.122-126.

4) Ridder, Blätter für dt.und int.Politik 1961,314.

Ob dann in dem wiedervereinigten Deutschland das Grundgesetz vom 23.Mai 1949 die endgültige Verfassung i.S.d. Art.146 GG sein kann, ist wiederum die weitere Frage nach dem Verhältnis von Art.23,2 GG zu Art. 146 GG und bezieht sich nicht mehr auf ein Verfahren zur Wiedervereinigung, da diese i.S.d. Grundgesetzes dann bereits vollzogen ist:

auf dem Gebiet des Deutschen Reiches vom 31.XII. 1937¹⁾ leben alle Deutschen i.S.d. Art.116 GG²⁾ in einem Staat³⁾ vereint.

Entgegen der Auffassung von Arndt, Schmid und Ridder⁴⁾ sind daher mit Art.23,2 und Art.146 GG in der Verfassung zwei Verfahrensmöglichkeiten zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands gegeben⁵⁾.

1) Vgl.o.S.70-77.

2) Vgl.o.S.77-81.

3) Vgl.o.S.86/87.

4) Ohne diese Vertreter einer entgegengesetzten Meinung anzuführen stellt Gutmann, Diss.S.19, unzutreffend fest, Art.23,2 GG sei als Weg zur Wiedervereinigung allgemein anerkannt.

5) Unzutreffend ist daher ebenfalls die von dem Abg. Mommer in der 181.Sitzung des 2.Bundestages am 14.XII.1956, Sten.Ber.S.10025 D und S.10026 A, geäußerte Meinung, mit der Eingliederung des Saarlandes sei der dafür geschaffene Art.23,2 GG gegenstandslos geworden. Abgesehen davon, daß der Wortlaut des Art.23,2 GG dieser Auffassung entgegensteht, lassen sich hierfür auch in der Entstehungsgeschichte keine Anhaltspunkte finden; vgl.oben S.76 und Matz, JöR NF Bd.1 S.217-222.

A. Art.23 Satz 2 GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands

Während der oben bereits aufgeführte Teil des Schrifttums¹⁾ Art.23,2 GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiedervereinigung Deutschlands einhellig bejaht, werden zu ihrer Durchführung die unterschiedlichsten Ansichten vertreten. Streit herrscht insbesondere über die Form, in der der Beitritt durch andere Teile Deutschlands zu erklären ist, über die für das in Kraft setzen des GG zuständigen Organe der BRD und über die Frage, ob das GG für eine Übergangszeit modifiziert in Kraft gesetzt werden kann²⁾.

I. Der Beitritt anderer Teile Deutschlands nach Art.23,2 GG

1. Soweit ersichtlich, ist lediglich Hölder³⁾ der Ansicht, die Beitrittserklärung anderer Teile Deutschlands sei keine konstitutive Voraussetzung für das in Kraft setzen des GG gemäß Art.23,2 GG. Hierfür reiche vielmehr aus, daß völkerrechtliche, insbesondere besatzungsrechtliche und tatsächliche Hindernisse wegfallen, die bisher der Eingliederung in den Geltungsbereich des GG entgegenstanden.

Abgesehen davon, daß diese Ansicht von Hölder in erklärtem Gegensatz zum Wortlaut des Art.23,2 GG steht, der ausdrücklich die aktive Handlung eines Beitritts und nicht allein den Wegfall rechtlicher oder

1) s.o.S.99 Anm.1.

2) Unberücksichtigt kann im Rahmen dieser Untersuchung die Streitfrage bleiben, ob der Beitritt gemäß Art.23,2 GG zur BRD oder zum Geltungsbereich des Grundgesetzes vollzogen wird, da diesem Theorienstreit die unterschiedlichen Auffassungen über die Rechtslage Deutschlands zugrunde liegen. Für Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes: Groß, DVBl.1957,88; Schäfer DÖV 1957,3; Hölder, Bundesanzeiger Nr.221 vom 13.XI.1956 S.4. Für Beitritt zur BRD: v.Mangoldt S.160; Giese, Grundgesetz Art.23 Anm.II 4; Dennewitz, BK Art.23 Erl.II 2b; v.Mangoldt-Klein S.654.

3) Hölder, Bundesanzeiger Nr.221 vom 13.XI.1956 S.4.

tatsächlicher Schranken als Voraussetzung für das in Kraft setzen des GG nennt, scheint sie auch dem in Art.23,2 GG verankerten Gedanken des Selbstbestimmungsrechtes¹⁾ eines hinzukommenden Volksteiles zu widersprechen²⁾.

Dementsprechend hat im bisher einzigen Fall des Art.23,2 GG der Landtag des Saarlandes am 14.XII.1956 den Beitritt erklärt³⁾, ehe das GG in Kraft gesetzt wurde.

- 2.a) Besteht im übrigen Schrifttum⁴⁾ und in der Rechtsprechung⁵⁾ auch Übereinstimmung, daß der erklärte Beitritt konstitutive Voraussetzung für das in Kraft setzen des GG gemäß Art.23,2 GG ist, so gehen die Ansichten darüber auseinander, durch wen die Beitritts-erklärung abzugeben ist.

Giese⁶⁾, Henn⁷⁾ und Seifert-Geeb⁸⁾ führen dazu aus, der Beitritt sei durch die nach der jeweiligen Verfassung zuständigen Organe der anderen Teile Deutschlands zu erklären. Dennewitz⁹⁾ hält die Organe hierzu nur nach vorangegangener Volksabstimmung für berechtigt.

- b) Zweifel an dieser Auffassung äußern v.Mangoldt-Klein¹⁰⁾, weil sich der Wille der Bevölkerung und ihr Selbstbestimmungsrecht auch in anderen Formen als "in einem derart streng legalen Verfahren" äußern könne.

1) So v.Mangoldt-Klein S.654.
2) Ähnlich Henn, S.35, der weiterhin zutreffend darauf hinweist, daß ein förmlicher Beitritt auch im Interesse der Rechtsklarheit gefordert werden müsse.
3) Amtshlatt 1956, 1645.
4) v.Mangoldt-Klein S.654; Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.37; Hamann, Art.23 Anm. B 4; Dennewitz, BK Art.23 Erl. II 2b; Schuster, Existenz S.142; v.Mangoldt S.160.
5) BverfGE 4, 157 (174).
6) Giese, Grundgesetz Art.23 Anm.II 4.
7) Henn, S.37.
8) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Art.23 S.127.
9) Dennewitz, BK Art.23 Erl.II 2b.
10) v.Mangoldt-Klein S.654.

Maunz-Dürig¹⁾ halten es für abwegig, eine Kraft des Selbstbestimmungsrechtes des Volkes von diesem abgegebene Beitrittserklärung zurückzuweisen. Übereinstimmung herrscht zwischen beiden Auffassungen insofern, als der Beitritt freiwillig und nach demokratischen Grundsätzen geschehen soll. Dies wird durch Auslegung der Art.23,2 GG, 146 GG und des Schlußsatzes der Präambel gefolgt.

- 3.a) Bei Würdigung dieser Auffassungen erscheint die von Dennewitz geforderte Volksabstimmung vor der Beitrittserklärung durch die zuständigen Organe übersteigert. Zutreffend weist Henn²⁾ daraufhin, Art.23,2 GG gehe davon aus, daß die anderen Teile Deutschlands in irgendeiner Form öffentlich-rechtlich organisiert sind. Dann aber sei es die Aufgabe der in diesem Teil zur hoheitsrechtlichen Vertretung der Bevölkerung berufenen Organe, den Beitritt zu erklären.

Zu eng legt deshalb auch Hamann³⁾ Art.23,2 GG aus, wenn er als Beitritt nur die freie nach demokratischen Grundsätzen herbeigeführte Entscheidung der Bevölkerung des betreffenden Teiles gelten läßt.

- b) Verdient die von Henn, Giese und Seifert-Geeb vertretene Auffassung auch insofern Zustimmung, als außer der Beitrittserklärung durch die zuständigen Organe keine zusätzliche vorherige Volksabstimmung für erforderlich erachtet wird, begegnen ihr Bedenken, weil sie diese als mögliche Form des Beitritts gemäß Art.23,2 GG ausschließt. Wenn man mit v.Mangoldt-Klein⁴⁾ und Maunz-Dürig⁵⁾ davon ausgeht, daß in Art.23,2 GG auch das

1) Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.42.

2) Henn, S.37, führt weiter aus, daß für die Annahme des Grundgesetzes gemäß Art.144 I GG die Zustimmung von zwei Dritteln der Ländervertretungen für ausreichend gehalten wurde; für den Beitritt gemäß Art.23,2 GG könne daher nicht mehr gefordert werden.

3) Hamann, Art.23 Anm.B 4.

4) v.Mangoldt-Klein S.654.

5) Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.42.

Selbstbestimmungsrecht des hinzukommenden Volksteiles niedergelegt ist und ferner berücksichtigt, daß Art. 23,2 GG in seiner Grundtendenz die Beitrittsmöglichkeit erleichtern und nicht erschweren soll¹⁾, so erscheint neben der Beitrittserklärung durch die zuständigen Organe auch der durch einen unmittelbaren Volksentscheid erklärte Beitritt die Voraussetzung des Art. 23,2 GG zu erfüllen.

4. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang ferner, daß v.Mangoldt²⁾, Giese³⁾ und Dennewitz⁴⁾ als Voraussetzung für die dem Beitritt zugrunde liegende Entschließung verlangen, diese müsse in dem von der jeweiligen Verfassung vorgesehenen Verfahren nach demokratischen Grundsätzen herbeigeführt werden.

Diese Auffassung könnte zu der gegen den Sinn und Zweck des Art.23,2 GG verstoßenden Folge führen, daß z.B. der durch die Volkskammer oder den Staatsrat der DDR erklärte Beitritt als nicht den Voraussetzungen des Art.23,2 GG entsprechend gewertet werden müßte, weil Zusammentreten und Entschließungen von Volkskammer und Staatsrat wegen der ausschließlichen faktischen Machtposition der SED wohl nicht demokratischen Grundsätzen i.S.d. Grundgesetzes entsprechen⁵⁾.

Dem Zweck des Art.23,2 GG scheint es daher eher zu entsprechen, vornehmlich auf die Freiwilligkeit des Beitritts abzustellen und hinsichtlich des zu beachtenden demokratischen Verfahrens "volks"-demokratische Maßstäbe zugrunde zu legen und für ausreichend zu erachten.⁶⁾

-
- 1) Aus den Beratungen des Parlamentarischen Rates ergibt sich, daß die Voraussetzungen für die Erklärung des Beitritts absichtlich in Art.23,2 GG nicht näher bestimmt wurden, damit der Beitritt so wenig wie möglich erschwert und so offen wie möglich gehalten werden soll; Abg.Schmid in der 11.Sitzung des Grundsatzausschusses, Sten.Prot.S.16 und bei Matz, JÖR NF Bd.1 S.219.Vgl.auch Verfassungskonvent S.25 u.S.44.
2) v.Mangoldt S.160.
3) Giese, Grundgesetz Art.23 Anm.II 4.
4) Dennewitz, BK Art.23 Erl.II 2b.
5) Vgl.dazu Schuster, Existenz S.65 Anm.110.
6) Im Ergebnis wohl ebenso Schuster, Existenz S.142, der z.B. die Proklamation des Staatsratsvorsitzenden der DDR für ausreichend erachtet.

5. Aus dem Wortlaut des Art.23,2 GG: "... ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen", ergibt sich, daß der Beitritt anderer Teile Deutschlands durch die Organe der BRD nicht zurückgewiesen werden kann¹⁾. G.Hoffmann²⁾ hält deshalb eine einschränkende Auslegung des Art.23,2 GG dahingehend für geboten, daß der Beitritt bona fide erfolgen muß, da anderenfalls z.B. die DDR mit dem Beitritt das Ziel verfolgen könne, die BRD zu unterwandern, um schließlich eine sozialistische Gesellschaftsordnung zu errichten.

Um das damit von Hoffmann erstrebte Ziel zu erreichen, scheint es dieser einschränkenden Auslegung des Art.23,2 GG jedoch nicht zu bedürfen, weil eine verfassungsmäßige Ordnung nach den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates i.S.d. Grundgesetzes für jeden beitretenden anderen Teil Deutschlands gemäß Art.28 GG bindend vorgeschrieben ist³⁾ und verwirklicht werden muß, wenn seine verfassungsmäßige Ordnung zum Zeitpunkt des Beitritts diesen Grundsätzen noch nicht entspricht⁴⁾.

II. In Kraft setzen des Grundgesetzes gemäß Art.23 Satz 2 GG

1. Art.23,2 GG läßt offen, durch welches Verfahren das GG nach dem erklärten Beitritt durch einen anderen Teil Deutschlands in diesem in Kraft zu setzen ist⁵⁾.

1) Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.40; v.Mangoldt-Klein S.654.

2) G.Hoffmann, B III 1.

3) v.Mangoldt S.181; Matz, Grundgesetz Erl.zu Art.28; Wernicke, BK Art.28 Erl.II; Maunz-Dürig, Art.28 Rdnr.3 und 4; v.Mangoldt-Klein S.698/9.

4) Zu der Frage, ob für eine Übergangszeit Abweichungen von den Bestimmungen des GG zulässig sind, vgl.unten S. 110-114.

5) Hierzu besteht eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, die, wenn auch nicht sofort, so doch als bald zu erfüllen ist; Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.44-45.

Giese¹⁾ vertritt hierzu die Ansicht, dieses Gebot könne sich nicht an die Legislative, sondern wohl nur an die Bundesregierung und den Bundespräsidenten als die hierfür zuständigen Organe des Bundes richten. Ebenso wie Kraus²⁾ hält Giese es damit für möglich, das GG durch Regierungs- oder Verwaltungsakt in Kraft zu setzen.

Demgegenüber weist Dennewitz³⁾ zutreffend daraufhin, daß über die Ausdehnung der Geltungskraft eines Gesetzes - auch wegen der weittragenden Bedeutung⁴⁾ - nur die Legislative entscheiden könne. Die Auffassung von Giese bedingt, daß Art.23,2 GG für Bundesregierung und Bundespräsident eine besondere Rechtssetzungsbe- fugnis beinhaltet. Diese kann jedoch auch im Vergleich mit den Art.59,60 und 80 GG aus Art.23,2 GG nicht ab- geleitet werden, weil die nach dem GG notwendige aus- drückliche Ermächtigung hierfür nicht gegeben ist⁵⁾.

Damit scheint die von Giese und Kraus vertretene Ansicht dem in Art.20 II GG festgelegten Grundsatz der Gewaltenteilung zu widersprechen. Nach erklärtem Beitritt ist daher das GG gemäß Art.23,2 GG durch ein- faches Bundesgesetz⁶⁾ in Kraft zu setzen - ein

1) Giese, Grundgesetz Art.23 Anm.II 4.

2) Kraus S.12.

3) Dennewitz, BK Art.23 Erl.II 2c; Hamann, Art.23 Anm.B 4; Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.43; Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Art. 23 S.127; Schäfer, DÖV 1957,3; Münch, ZaöRV 1957/58 S.19.

4) v.Mangoldt S.160; Groß, DVBl.1957,89.

5) Henn S.38.

6) Schäfer, DÖV 1957,3; Mangels, Bayerische Staats- zeitung Nr.47 vom 24.XI.1956 S.6; Henn S.38; Münch, ZaöRV 1957/58 S.19; Hamann, Art.23 Anm.B 4. Zutreffend weist Hölder, Bundesanzeiger Nr.221 vom 13.XI.1956 S.5, daraufhin, daß der einfache Bundesgesetzgeber durch die ausdrückliche Ermäch- tigung des Art.23,2 GG angesprochen ist, weil sonst wegen der durch Art.79 GG gegebenen Mög- lichkeiten Art.23,2 GG überflüssig wäre.

Ergebnis, das in Übereinstimmung mit der Entstehungsgeschichte des Art.23 GG steht¹⁾.

2. Hinsichtlich der Frage, ob das GG gemäß Art.23,2 GG voll inhaltlich in Kraft zu setzen ist oder ob für eine Übergangszeit von den Bestimmungen des GG abweichende Regelungen verfassungsrechtlich zulässig sein können, bestimmt der Verfassungsgrundsatz des Art.20 III GG zwar, daß jede Ausübung staatlicher Gewalt an das GG gebunden ist²⁾. Über diesen Grundsatz hinaus hält das BverfG³⁾ eine Einschränkung von Verfassungsnormen für eine Übergangszeit für zulässig, wenn die Einschränkung in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Regelung⁴⁾ steht, die in ihrer gesamten Tendenz darauf gerichtet ist, einem dem GG voll entsprechenden Zustand näher zu kommen. "Wollte man nur eine dem Grundgesetz voll entsprechende vertragliche Regelung als verfassungsmäßig gelten lassen, so hieße das, einen verfassungsrechtlichen Rigorismus vertreten ...: Das Schlechte darf dem Besseren nicht weichen, weil das Beste nicht erreichbar ist".

Berücksichtigt man ferner, daß sich in den für einen Beitritt gemäß Art.23,2 GG in Betracht kommenden anderen Teilen Deutschlands eine im Verhältnis zur BRD stark unterschiedliche Entwicklung vollzieht, so kann eine teleologische Auslegung des Art.23,2 GG nur zu dem vom BverfG vertretenen Ergebnis führen, weil eine

1) Vgl.dazu Verfassungskonvent, S.25 und die Beratungen in der 11.Sitzung des Grundsatzausschusses am 14.X. 1948, Sten.Prot.S.15 und S.20, sowie bei Matz, JöR NF Bd.1 S.218. Ferner die Entschlüsse des Hauptausschusses in dessen 48.Sitzung am 9.II.1949, Sten.Ber.S.622.

2) BverfGE 4,157 (169).

3) BverfGE 4,157 (170).

4) In dem vom BverfG entschiedenen Fall ging es um die Frage, ob das zwischen der BRD und Frankreich abgeschlossene Saarstatut verfassungsmäßig ist, weil das GG im Saarland für eine Übergangszeit nur eingeschränkt gelten sollte. Hinsichtlich der einzelnen Abweichungen, vgl. Thieme, JR 1957,401-406 und Hölder, Bundesanzeiger Nr.221 vom 13.XI.1956 S.5-6.

Wiedervereinigung Deutschlands über den Weg des Art.23,2 GG ohne ein für eine Übergangszeit modifiziertes in Kraft setzen des GG in den beitretenden Teilen nicht mehr realisierbar erscheint. Als verfassungsrechtliche Grenzen hierfür sind die z.B. in Art.79 III und 19 II GG verankerten unverzichtbaren Grundnormen der Verfassung zu beachten, die auch für eine Übergangszeit keinen Einschränkungen unterliegen dürfen¹⁾.

3. Soweit ersichtlich, ist das Schrifttum²⁾ einhellig der Auffassung, daß ein modifiziertes in Kraft setzen des GG zulässig ist. Streit herrscht jedoch darüber, ob hierfür ein verfassungsänderndes, bzw. ergänzendes Gesetz erforderlich ist.
- a) Dies bejahen Thieme³⁾ und Groß⁴⁾ im Hinblick auf Art.79 GG mit der Begründung, eine materielle Beschränkung des GG bedürfe immer eines verfassungsändernden oder verfassungsergänzenden Gesetzes. Aus Art.23,2 GG könne keine Ermächtigung für ein modifiziertes in Kraft setzen des GG ohne dessen Änderung abgeleitet werden⁵⁾. Auch in den Beratungen des Parlamentarischen Rates habe niemand an eine über Art.23,2 GG eingeschränkte Geltung des GG gedacht⁶⁾.
- b) Zunächst einmal war 1948/49 in den einzelnen Teilen Deutschlands die unterschiedliche Entwicklung noch nicht soweit verlaufen, daß deshalb im Falle eines Beitritts nach Art.23,2 GG ein modifiziertes in Kraft setzen erforderlich gewesen wäre. Aus diesem Grunde konnten derartige Überlegungen in den Verhandlungen

1) BverfGE 4,157 (170).

2) v.Mangoldt-Klein S.655; Schäfer, DÖV 1957,3; Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Art.23 S.127; Mangels, Bayerische Staatszeitung Nr.47 vom 24.XI. 1956 S.6; Maunz-Dürig, Art.23 Rdnr.45 und wohl auch Münch ZaöRV 1957/58 S.24.

3) Thieme, JR 1957,401/2.

4) Groß, DVBl.1957,90.

5) So auch Henn, S.60.

6) Thieme, JR 1957,401/2.

des Parlamentarischen Rates gar nicht angestellt werden. Deshalb ist der zutreffende Hinweis von Thieme¹⁾ auf die Entstehungsgeschichte des Art.23 GG²⁾ nicht geeignet, im Wege einer genetischen Interpretation des Art.23 GG die Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers aus Art.23,2 GG für ein modifiziertes in Kraft setzen des GG in anderen Teilen Deutschlands auszu-schließen.

Zutreffender erscheint die von Mangels³⁾, Hölder⁴⁾ und Menzel⁵⁾ vertretene Ansicht, daß Art.23,2 GG als eine mit dem elementaren Verfassungsziel der Wiedervereinigung befaßte Vorschrift gegenüber Art.79 GG die Eigenschaft einer lex specialis zukommt; damit kann entgegen Henn⁶⁾ aus Art.23,2 GG die Ermächtigung des einfachen Bundesgesetzgebers zu einem modifizierten in Kraft setzen des GG unter Wahrung der unverzichtbaren Grundprinzipien⁷⁾ abgeleitet werden, ohne daß es eines verfassungsändernden oder ergänzenden Gesetzes mit der in Art.79 II vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit bedarf.

- c) Die von Thieme, Groß und Henn vertretene Auffassung, wonach für ein modifiziertes in Kraft setzen des GG ein verfassungsänderndes oder ergänzendes Gesetz erforderlich ist, scheint darüber hinaus auch in Widerspruch zu einer teleologischen Auslegung des Art.23,2 GG zu stehen.

Wie oben⁸⁾ dargelegt, ist es der Zweck des Art.23,2 GG, die Wiederherstellung der deutschen Einheit durch das Verfahren über den Beitritt anderer Teile

1) Thieme, JR 1957,401/2.

2) Vgl.dazu Matz, JöR NF Bd.1 S.217-222.

3) Mangels, Bay.Staatszeitung Nr.47 vom 24.XI.1956 S.6.

4) Hölder, Bundesanzeiger Nr.221 vom 13.XI.1956 S.4-5.

5) Menzel, Blätter für dt.und int.Politik 1959,715.

6) Henn S.60.

7) s.o.S. 111 und S.111 Anm.1.

8) Vgl.o.S.107 Anm.1.

Deutschlands und das in Kraft setzen des GG so offen und einfach wie möglich zu gestalten. War z.B. bereits 1957 für die Eingliederung des Saarlandes wegen der unterschiedlich verlaufenen Entwicklung ein modifiziertes in Kraft setzen des GG erforderlich, so werden die Voraussetzungen hierfür in den anderen Teilen Deutschlands, der Entwicklung in der Zeit zwischen 1957 und 1967 nach zu beurteilen, zumindest nicht wegfallen.

Deshalb muß sich die dem einfachen Gesetzgeber¹⁾ durch Art.23,2 GG übertragene Kompetenz auch darauf erstrecken, für eine Übergangszeit das GG unter Wahrung der vom BverfG²⁾ geforderten unverzichtbaren Grundprinzipien modifiziert in Kraft zu setzen; anderenfalls wäre Art.23,2 GG obsolet³⁾. Ein nur mit der in Art.79 II GG vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat mögliches modifiziertes in Kraft setzen des GG stellt aber eine wesentliche Erschwerung dar, die dem Zweck Art.23,2 GG als einem einfach und praktikabel gewollten Verfahren zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands widerspricht⁴⁾.

1) Vgl.o.S.109 und S.109 Anm.6.

2) BverfG 4,157 (170); vgl.o.S.111.

3) Im Ergebnis ebenso Geeb, Bulletin Nr.213 vom 13.XI. 1956 S.2033 und Hölder, Bundesanzeiger Nr.221 vom 13.XI. 1956 S.5.

4) Dieser Ansicht scheint auch das BverfG - BverfGE 4,157 (169-170) - zu sein, das die im Vertrag zwischen der BRD und Frankreich über das Statut der Saar getroffene Vereinbarung über eine zunächst eingeschränkte Geltung des GG im Saarland für verfassungsmäßig hält, vgl.o.S.110 Anm.4. Denn die für den zwischenstaatlichen Vertrag der BRD mit Frankreich angestellten Überlegungen müssen konsequenterweise auch für das Gesetz gelten, das die im zwischenstaatlichen Vertrag getroffenen Vereinbarungen im innerstaatlichen Bereich verwirklicht.

- d) Nach dem erklärten Beitritt anderer Teile Deutschlands kann daher, das Grundgesetz für eine Übergangszeit unter Wahrung der unverzichtbaren Grundprinzipien durch einfaches Bundesgesetz gemäß Art.23,2 GG auch modifiziert in Kraft gesetzt werden. Dementsprechend wurde durch das einfache Bundesgesetz über die Eingliederung des Saarlandes vom 23.XII.1957¹⁾ das Grundgesetz im Saarland für eine Übergangszeit mit eingeschränkter Geltung in Kraft gesetzt.

Die Wahrscheinlichkeit eines Beitritts weiterer Teile Deutschlands gemäß Art.23,2 GG wird jedoch aufgrund der bisherigen politischen Entwicklung für sehr gering gehalten²⁾.

1) BGBl.I S.1011.

2) Vgl.dazu Groß, DVBl.1957,88; Weber, Gesamtdeutsche Verfassung S.24-26; Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.127; Ellwein, Festschrift für Nawlasky S.96; Wocke, EA 1957,10212; Menzel, Blätter für dt.und int.Politik 1959,713/4.

B. Art.146 GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederher-
stellung der Einheit Deutschlands¹⁾

Neben dem aus Art.146 GG i.V.m. dem Schlußsatz der Präambel abzuleitenden Wiedervereinigungsgebot²⁾ enthält Art.146 GG eine Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands³⁾.

- I.1. Art. 146 GG setzt voraus, daß die Verfassung, die die Gültigkeit des GG beendet, vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Hieraus folgert Arndt⁴⁾, daß der Zeitpunkt für diese Entscheidung i.S.d. Art.146 GG dann gekommen ist, wenn jede Besatzungseinwirkung in Deutschland aufgehört hat. Auch Dennewitz⁵⁾ hält für die Beratungen und den Beschluß der neuen Verfassung eine von besatzungsrechtlichen Auflagen und Einwirkungen freie "Verfassungslage" für erforderlich; im Gegensatz zu Arndt faßt Dennewitz dies jedoch nicht im Sinne einer zeitlichen Bedingung, sondern als Voraussetzung der "freien Entscheidung" gemäß Art.146 GG auf⁶⁾.
2. Die Beschränkung der "freien Entscheidung" auf den Wegfall besatzungsrechtlicher Auflagen und Einwirkungen scheint der Bedeutung einer: "... freien Entscheidung des deutschen Volkes ..." i.S.d. Art.146 GG nicht

1) Keiner Erörterung bedarf in diesem Zusammenhang die Streitfrage, ob Art.146 GG nur eine auf die Wiedervereinigung bezogene Norm ist - so mit zutreffenden Gründen die überwiegende Meinung: v.Mangoldt S.668; Scheuner, DÖV 1953,582; Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.128/9; Henke, S.146; Maunz, DÖV 1953,647 - oder bereits vorher die Möglichkeit eröffnet, für "... eine deutsche Teilheit (z.B. die elf westdeutschen Länder) die neue Verfassung ..." zu schaffen; so Dennewitz, BK Art.146 Erl.II und wohl auch Münch, Bundesländerdienst Nr.2 vom 18.I.1954 S.2/3.

2) Vgl.o.S.63-68.

3) Vgl.o. das auf S.99 in Anm.1 aufgeführte Schrifttum und S.99-103.

4) Arndt, Rechtsproblem S.6 und in Wehrbeitrag III S.456.

5) Dennewitz, BK Art.146 Erl.II.

6) Im Ergebnis ebenso v.Winterfeld, EA 1956,9212.

gerecht zu werden. Zwar wurde in den Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee¹⁾ und des Parlamentarischen Rates²⁾ wegen der besatzungsrechtlichen Einwirkungen - Frankfurter Dokumente, Einsprüche der Militärgouverneure während der Beratungen und Einschränkungen durch das Genehmigungsschreiben vom 12.V.1949 - maßgeblich auf eine von diesen Einwirkungen freie Situation bei der Beratung und Beschlußfassung über die endgültige Verfassung abgestellt.

Darüber hinaus aber wird die "... freie Entscheidung des deutschen Volkes ..." i.S.d. Art.146 GG inhaltlich durch Art.20 I und II GG dahingehend näher bestimmt, daß das Verfahren für diese Entscheidung freiheitlich - demokratischen Grundsätzen entsprechen muß³⁾. Der Wegfall besatzungsrechtlicher Einwirkungen ist daher eine der Voraussetzungen⁴⁾ für die nach freiheitlich - demokratischen Grundsätzen zu treffende Entscheidung gemäß Art.146 GG, nicht aber entgegen Arndt i.S.d. Eintritts einer zeitlichen Bedingung für die Anwendung des Art.146 GG zu verstehen.

Die Organe der BRD sind daher gehalten, im Vollzug des Wiedervereinigungsgebotes auf dem Weg des Art. 146 GG nur ein Verfahren anzustreben oder nur einem solchen zuzustimmen, das in seiner Durchführung die Beachtung dieser freiheitlich - demokratischen Grundsätze gewährleistet.

1) Verfassungskonvent S.59.

2) Vgl.dazu v.Doemming, JöR NF Bd.1 S.924-926.

3) Im Ergebnis ebenso: BverfGE 5,85 (131/2); Scheuner, DÖV 1953,582; Ellwein, Festschrift für Nawlasky S.105; Giese, Grundgesetz Art.146 Anm.II 2; Vocke, EA 1957,10212; v.d.Heydte, Bundesländer-

dienst Nr.1 vom 7.I.1954 S.3; Maunz, DÖV 1953,648.
4) Eine weitere Voraussetzung ist z.B., daß eine über die gesamtdeutsche Verfassung beschließende Nationalversammlung demokratischen Grundsätzen entsprechend aus freien, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

II. Nach allgemein anerkannter Rechtsauffassung ist der in Art.146 GG angesprochene gesamtdeutsche Verfassungsgeber - die konstituierende Gewalt, nicht an die Bestimmungen des GG, sondern lediglich an die Beachtung der einer jeden staatlichen Ordnung vorgegebenen Rechtsgrundsätze - über positive Rechtsgrundsätze - gebunden¹⁾. In diesem Zusammenhang ist fraglich, ob die Organe der BRD in der Durchführung eines die freie Entscheidung des deutschen Volkes i.S.d. Art.146 GG vorbereitenden Verfahrens ihrerseits ebenfalls von den Bestimmungen des GG frei oder an dieses gebunden sind.

1. Auszugehen ist hierbei von dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, daß die konstituierende Gewalt außer an überpositive Rechtsgrundsätze keiner Bindung unterliegt, die konstituierte Gewalt aber solange an eine vorangegangene Grundentscheidung - die Verfassung - gebunden ist, bis eine neue ergangen ist²⁾.

Maunz³⁾ folgert daraus unter Abwägung gegenteiliger Argumente eine Bindung der Bundesorgane an das GG auch für ein die freie Entscheidung des deutschen Volkes i.S.d. Art.146 GG vorbereitendes Verfahren. Dieser Grundsatz gelte für eine Verfassung "... ohne Rücksicht auf die Motive für ihr Zustandekommen und auf die Dauer ihres Bestandes".

2. Man wird Maunz aufgrund der weiteren Überlegung zustimmen müssen, daß die Organe der BRD durch den gemäß Art.79 III GG unabänderlichen Grundsatz des Art.20 III GG bei der Wahrnehmung und Ausübung einzelner ihnen durch das GG zugewiesenen Kompetenzen

1) BverfGE 1,14 (17); Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.130; Giese-Schunck Art.146 II 1; Maunz, DÖV 1953,645; Abendroth, Zeitschrift für Politik 1956,309; Eschenburg in Die Zeit Nr.15 vom 8.IV. 1966 S.3; Henke S.143; Bachof S.35; Scheuner, DÖV 1953,583; Gutmann, Diss.S.144/5; Schmitt S.98.

2) Schmitt S.88ff.

3) Maunz, DÖV 1953,648.

die übrigen Bestimmungen des GG beachten müssen. Dies gilt aber auch dann für die Organe der BRD, wenn sie ein Verfahren für die in Art.146 GG vorgesehene Entscheidung vorbereiten.

Eine andere Auslegung des Art.146 GG wäre verfassungsrechtlich "... in ihrer Auswirkung höchst gefährlich"¹⁾ und würde die in den Beratungen des Verfassungskonventes auf Herrenchiemsee²⁾ und des Parlamentarischen Rates³⁾ geäußerten Befürchtungen bestätigen, Art.146 GG ermögliche eine Legalisierung anderweitiger Akte unter dem Titel einer freien Neukonstituierung Deutschlands.

Aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit wird man zu der Folgerung kommen müssen, daß Art.146 GG den Organen der BRD nicht die Möglichkeit einräumt, in einem die freie Entscheidung des deutschen Volkes vorbereitenden Verfahren von den Bestimmungen des GG abweichen zu können.

3. Gegen dieses Ergebnis kann nicht eingewendet werden, ein durch die Bestimmungen des GG eingeschränktes vorbereitendes Verfahren lasse durch die Auswirkungen dieser Bestimmungen die Freiheit der in Art.146 GG angesprochenen pouvoir constituant als nur theoretisch bestehend erscheinen. Denn abgesehen davon, daß für die Durchführung eines vorbereitenden Verfahrens gemäß Art.79 GG die Möglichkeit einer Änderung des GG besteht, kann sich die nur an überpositive Rechtsgrundsätze gebundene konstituierende Gewalt⁴⁾ über etwaige in dem vorbereitenden Verfahren aufgrund der Normen des GG aufgestellte einschränkende Bestimmungen hinwegsetzen.

1) Maunz, DÖV 1953,648.

2) Verfassungskonvent S.59.

3) Wie aus den verschiedenen zu Art.146 GG geäußerten Ansichten - vgl.dazu v.Doemming, JÖR NF Bd.1 S.924-926 - eindeutig hervorgeht, sollte Art.146 GG keineswegs den Organen der BRD die Kompetenz einräumen, in einem die Entscheidung des deutschen Volkes vorbereitenden Verfahren von den Bestimmungen des GG abweichen zu können.

4) s.o.S.117 das in Anm.1 aufgeführte Schrifttum.

III.1. Hinsichtlich der Frage, in welchem Verfahren die in Art.146 GG vorgesehene freie Entscheidung über die endgültige Verfassung durchzuführen ist, sind Weber¹⁾, v.Mangoldt²⁾ und Giese³⁾ als die Vertreter einer überwiegenden Auffassung der Ansicht, diese sei durch eine aus freien Wahlen hervorgegangene gesamtdeutsche verfassungsgebende Nationalversammlung zu beschließen.

Aus dem Wortlaut des Art.146 GG allein, der auf die freie Entscheidung des deutschen Volkes abstellt, kann jedoch eher auf eine notwendig vorgeschriebene plebiszitäre Entscheidung geschlossen werden⁴⁾.

2. Beide Auffassungen scheinen jedoch einer teleologischen Auslegung des Art.146 GG, soweit er eine Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der deutschen Einheit beinhaltet, nicht voll gerecht zu werden.

Unter Berücksichtigung des in Art.20 II 1 GG verankerten demokratischen Grundsatzes, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, stellt es Art.146 GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands lediglich darauf ab, daß die endgültige Verfassung aus dem *pouvoir constituant* des deutschen Volkes hervorgeht⁵⁾, ohne das Verfahren der Verfassungsgebung vorzuschreiben. Hierfür kommen - wie Steiner⁶⁾ mit eingehender Begründung zutreffend darlegt - sowohl

1) Weber, Gesamtdeutsche Verfassung S.25-26; ebenso Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.132; Henke S.36; Abendroth, EA 1951,4388.

2) v.Mangoldt S.668.

3) Giese, Grundgesetz Art.146 Anm.II 2.

4) So letztlich Dennewitz, BK Art.146 Erl.II.

5) Scheuner, DÖV 1953,583; Weber, Gesamtdeutsche Verfassung S.24-27; Wengler, Festschrift für Nawiascky S.88; Klein, Festschrift für Jellinek S.132.

6) Steiner S.95-106, insbesondere S.105/6.

die repräsentative, als auch die plesbiszitäre Verfassungsgebung rechtlich gleichwertig als den Grundsätzen des allgemeinen, demokratischen Staatsrechts entsprechend in Betracht¹⁾.

Die vom deutschen Volk²⁾ gemäß Art. 146 GG in freier Entscheidung zu beschließende Verfassung kann daher entweder durch eine gesamtdeutsche verfassungsgebende Nationalversammlung³⁾ oder durch Volksentscheid beschlossen werden⁴⁾⁵⁾.

- 1) Hiermit ist wohl unvereinbar, wenn Dennewitz, BK Art. 146 Erl. II, die neue Verfassung nach der Beschlußfassung durch eine verfassungsgebende Nationalversammlung zusätzlich einem Volksentscheid unterziehen will.
- 2) Auch hinsichtlich der zu beschließenden Verfassung wird man das deutsche Volk rechtlich als alle Deutschen i. S. d. Art. 116 GG abgrenzen können, vgl. o. S. 77-81.
- 3) Zu der im Rahmen dieser Arbeit nicht zu erörternden Frage, ob eine gesamtdeutsche verfassungsgebende Nationalversammlung gegenständlich auf den Akt der Verfassungsgebung beschränkt ist oder bereits eine dem GG übergeordnete Exekutivgewalt hat, vgl. v. d. Heydte, Bundesländerdienst Nr. 1 vom 7. I. 1954 S. 2-4 und in Die Dritte Gewalt Nr. 3 vom 5. II. 1954 S. 2-5; Münch, Bundesländerdienst Nr. 2 vom 18. I. 1954 S. 2-3 und in Die Dritte Gewalt Nr. 2 vom 26. I. 1954 S. 12-14; Ehard S. 134-137; H. Schneider in Die Dritte Gewalt Nr. 2 vom 26. I. 1954 S. 8-12; Külz, EA 1955, 7519; Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S. 137/8; Ellwein, Festschrift für Nawiasky S. 105/6.
- 4) So im Ergebnis auch Hamann, Art. 146 Anm. B 4; Seifert-Geßb, Bundesrecht I A 10 Erl. zu Art. 146 S. 204; Scheuer, Rechtslage S. 112; Model-Müller, Erl. zu Art. 146; Giese-Schunck, Art. 146 Anm. II 2; Wengler, Festschrift für Nawiasky S. 88 und Gutmann Diss. S. 129-132. Davon zu unterscheiden ist die hier nicht zu erörternde Frage, ob aus politischen Gründen das Verfahren einer repräsentativen Verfassungsgebung vorzuziehen ist; vgl. dazu Weber, Gesamtdeutsche Verfassung S. 25-26 und Abendroth, EA 1951, 4388.
- 5) In Anbetracht der oben herausgestellten wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Verfahrensmöglichkeiten zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands über Art. 23, 2 GG oder Art. 146 GG erscheint die Auffassung von Stanka, Bundesländerdienst Nr. 2 vom 12. II. 1954 S. 3, nicht vertretbar, wonach auch der Weg des Art. 146 GG dem "Anschluß der Ostzone an die Bundesrepublik" gleichkommt.

C. Art.146 GG im Verhältnis zu Art.23,2 GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands

I. Aus der Tatsache, daß die Art.23,2 und 146 GG als einzige der Bestimmungen des GG ausdrücklich auf die Wiederherstellung der deutschen Einheit abzielen, läßt sich nicht schließen, nur diese beiden Wege seien verfassungsrechtlich zulässig.

Zutreffend weist Menzel¹⁾ daraufhin, die Wiedervereinigung lasse sich auch z.B. durch Beschluß der beiden Parlamente oder möglicherweise "aufgrund entsprechender Delegation" durch Einigung der Exekutiven vollziehen. Auch das BverfG²⁾ räumt den Organen der BRD hinsichtlich der in Vollzug des Wiedervereinigungsgebots zu treffenden Maßnahmen einen weiten Spielraum politischen Ermessens ein. Für eine gegenteilige Ansicht läßt sich in den Bestimmungen des GG kein Anhaltspunkt finden.

Wie die bisher zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands gemachten Verfahrensvorschläge erkennen lassen³⁾, bedingt die Verwirklichung der Wiedervereinigung ein politisches Taktieren zwischen den verschiedensten Interessen. Eine Auffassung, die den Weg über Art. 23,2 GG oder Art.146 GG als einzige verfassungsgemäße Möglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands sieht, würde daher die politischen Möglichkeiten der Organe der BRD bis zur Handlungsunfähigkeit einschränken.

1) Menzel, Blätter für dt. und int.Politik 1959,714. Auch Maunz, DÖV 1953,648, sieht die Verfahrensmöglichkeiten für eine Wiedervereinigung nicht auf Art.23,2 GG oder Art.146 GG beschränkt.

2) BverfGE 5,85 (128).

3) Schuster, Verfahrensvorschläge S.1ff.

II. Im Verhältnis von Art.146 GG zu Art.23,2 GG als zwei mit der Wiedervereinigung Deutschlands befaßter Bestimmungen des GG ist fraglich, ob auch noch dann die gemäß Art.146 GG das Grundgesetz außer Kraft setzende Verfassung zu beschließen ist, wenn die Wiedervereinigung Deutschlands durch den Beitritt aller anderen Teile Deutschlands gemäß Art.23,2 GG vollzogen ist.

1. Klein¹⁾ führt hierzu aus, daß Art.146 GG niemand verpflichtet, eine neue Verfassung zu schaffen, wenn das gesamtdeutsche Volk mit dem GG zufrieden ist²⁾. Nach Maunz³⁾ und Hamann⁴⁾ muß mit der Wiedervereinigung nicht auf jeden Fall eine neue Verfassung verbunden sein, weil die Wiederherstellung der deutschen Einheit nicht nur durch eine Verfassungsneuschöpfung, sondern z.B. auch nach Art.23,2 GG durch erstrecken des Geltungsbereichs der Verfassung vollzogen werden kann.

Scheuner⁵⁾ vertritt mit ähnlicher Begründung die Ansicht, daß es bei einer Wiedervereinigung über Art.23,2 GG zu keiner neuen Verfassung kommt, weil Art.23,2 GG und Art.146 GG gleichberechtigt im GG als Verfahrensmöglichkeiten zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands nebeneinander stehen und Art.146 GG keine rechtliche Verpflichtung zur Schaffung einer neuen Verfassung festlege.

2. Als Vertreter einer gegenteiligen Auffassung ist Eschenburg⁶⁾ der Ansicht, daß das GG in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt gemäß Art.23,2 GG nur vorläufig gelten kann, da auch in diesem Fall Art.146 GG zur Schaffung einer neuen Verfassung verpflichte⁷⁾.

1) Klein, Gedächtnisschrift für Jellinek S.131; ebenso Gutmann, Diss.S.124/5.

2) So nahezu wörtlich auch Münch, Bundesländerdienst Nr.2 vom 18.I.1954 S.3.

3) Maunz, DÖV 1953,647/8.

4) Hamann, Art.146 Anm.B 1.

5) Scheuner, DÖV 1953,581.

6) Eschenburg in Die Zeit Nr.15 vom 8.IV.1966 S.3.

7) Ähnlich Abendroth, EA 1951,4388/9 und in Zeitschrift für Politik 1956,309; vgl.auch Abendroth, AöR 76,7 Anm.17.

Seifert-Geeb¹⁾ sehen die Verfahrensmöglichkeit über Art.23,2 GG nur als Übergangsstadium; die abschließende Wiedervereinigung aber erfordere die Schaffung einer neuen Verfassung. Nach Auffassung des BverfG²⁾ bedingt Art.146 GG durch die Beschränkung der Geltung des GG, daß erst die in Art.146 GG vorgesehene Verfassung als endgültige Entscheidung³⁾ des deutschen Volkes anzusehen ist.

Arndt⁴⁾ wertet Art.23,2 GG ebenfalls in seinem Verhältnis zu Art.146 GG so, daß auch der Beitritt aller anderen Teile Deutschlands gemäß Art.23,2 GG wegen der Legitimitätsgrundlage des Vorspruchs und wegen Art.146 GG das Grundgesetz weiter als nur vorläufige Verfassung kennzeichnet. Dies aber bedinge die Schaffung einer endgültigen Verfassung, die gemäß Art.146 GG von der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes getragen werde.

II.1. Bei Abwägung dieser entgegenstehenden Auffassungen scheinen Scheuner, Maunz und Hamann in der Begründung ihrer Ansichten zu übersehen, daß mit Art.23,2 GG und Art.146 GG zwar zwei voneinander unabhängige Verfahrensmöglichkeiten zum Vollzug der Wiedervereinigung gegeben sind, Art.146 GG aber in seinem über eine Verfahrensmöglichkeit zum Vollzug der Wiedervereinigung hinausgehenden Gehalt unberührt bleibt, wenn die Wiedervereinigung gemäß Art.23,2 GG durch den Beitritt aller anderen Teile Deutschlands vollzogen ist.

Durch die Worte: "... eine Verfassung ... die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist" stellt der auf die Wiedervereinigung Deutschlands bezogene Art.146 GG⁵⁾ es auf die

1) Seifert-Geeb, Bundesrecht I A 10 Erl.zu Art.146 S.204.

2) BverfGE 5,85 (127).

3) So auch Schmid, DÖV 1949,202 und Giese-Schunck, Art. 146 Anm.II 1.

4) Arndt, Wehrbeitrag III S.454.

5) s.o.S.115 Anm.1.

konstituierende Gewalt ab¹⁾ und bedingt damit nach demokratischer Staatslehre²⁾, daß die endgültige Verfassung in einem wiedervereinigten Deutschland auf dem pouvoir constituant des deutschen Volkes fußt. Diese Voraussetzung aber erfüllt das GG noch nicht, wenn es aufgrund des erfolgten Beitritts aller anderen Teile Deutschlands in diesen in Kraft gesetzt wird.

Wie oben dargelegt wurde³⁾, erlangt das GG nicht durch den Beitritt eines anderen Teiles Deutschlands Geltung, sondern muß dort erst durch ein vom Bundestag zu erlassendes Gesetz in Kraft gesetzt werden. Damit gilt das GG in den beigetretenen Teilen Deutschlands nicht aufgrund eines Aktes der verfassungsgebenden Gewalt, sondern durch den Rechtsetzungswillen der BRD. Dies aber widerspricht Art.146 GG, der mit: "... der freien Entscheidung des deutschen Volkes ..." bestimmt, daß die Geltung der endgültigen Verfassung in einem wiedervereinigten Deutschland auf einem Akt des pouvoir constituant beruhen soll.

Selbst wenn die Wiedervereinigung Deutschlands nach dem Beitritt aller anderen Teile Deutschlands vollzogen ist, kann deshalb das über den Weg Art.23,2 GG zur gesamtdeutschen Geltung erwachsene Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949 nicht die endgültige Verfassung des deutschen Volkes i.S.d. Art.146 GG sein.

2. Andererseits wird man Eschenburg, Abendroth und Seifert-Geeb als den Vertretern der zweiten Auffassung nicht darin folgen können, daß gemäß Art.146 GG grundsätzlich eine neue Verfassung zu beschließen ist. Zur Begründung könnte zwar angeführt werden, daß das GG nicht die endgültige Verfassung sein kann, weil es

1) s.o.das auf S.119 in Anm.5 zitierte Schrifttum.

2) Steiner, S.25ff mit weiteren Nachweisen.

3) s.o.S. 108ff.

durch die gemäß Art.146 GG vorgesehene gesamtdeutsche Verfassung ihre Gültigkeit verlieren soll. Eine derartige Auslegung würde jedoch den Zusammenhang zwischen Art.146 GG und Art.23,2 GG übersehen. Denn es erscheint nicht vertretbar, die Schaffung einer neuen Verfassung zu fordern, obgleich die anderen Teile Deutschlands durch den Beitritt ihr Einverständnis mit der durch das GG geschaffenen Verfassungsordnung bekundet haben¹⁾.

3. Art.146 GG wird daher für den Fall einer Wiedervereinigung Deutschlands auf dem Weg des Art.23,2 GG durch den Beitritt aller anderen Teile Deutschlands dahingehend auszulegen sein, daß die Organe der BRD zwar keine neue Verfassung vorzubereiten, wohl aber das-möglicherweise um die in der Präambel, Art.23 GG und Art.146 GG verankerten Bestimmungen seiner Vorläufigkeit revidierte-GG der plebiszitär oder repräsentativ durchzuführenden Entscheidung des pouvoir constituant zu unterbreiten verpflichtet sind.

Zur Stützung dieses Ergebnisses kann auf die Entstehungsgeschichte des Art.146 GG verwiesen werden. In der 13.Sitzung des Hauptausschusses am 6.XII.1948²⁾ betonte der Abg.Schmid, Art.146 GG - der damalige Art.149 f - lege völlig klar, daß die endgültige deutsche Verfassung nicht im Wege der Abänderung des GG, sondern originär entstehen wird.

1) Die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates hierzu ergeben, daß sich der Verfassungsgeber eines möglichen Gegensatzes zwischen dem über Art.23,2 GG zur gesamtdeutschen Geltung erwachsenen Grundgesetz und dem ebenfalls auf ein wiedervereinigtes Deutschland abgestellten Art.146 GG mit der dort aufgeführten gesamtdeutschen Verfassung, nicht bewußt gewesen ist; vgl.dazu Matz und v.Doemming, JÖR NF Bd.1 S.217-222 und S.924-926.

2) Sten.Ber. S.238.

Abgesehen davon, daß der in Art.23,1 GG niedergelegte Geltungsbereich des GG durch den Beitritt aller anderen Teile Deutschlands und das in Kraft setzen des Grundgesetzes gemäß Art.23,2 GG zumindest inhaltlich zu einer gesamtdeutschen Geltung des GG abgeändert wird, scheint dem vom Verfassungsgeber mit Art.146 GG beabsichtigten Erfordernis einer "originären" Entstehung der endgültigen Verfassung nur ein Akt des gesamtdeutschen pouvoir constituant gerecht zu werden.

Dies wird die gesamtdeutsche Verfassung - die inhaltsgleich mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949 sein kann, aber dann demokratischer Staatslehre entsprechend¹⁾ auf einem Akt der gesamtdeutschen konstituierenden Gewalt beruht - auch hinsichtlich der für eine demokratische Verfassung schwerwiegenden Zweifel an ihrer Legitimität bewahren, die am GG wegen der Art seiner Entstehung wohl zu Recht geäußert wurden²⁾.

1) s.o.S.123/4.

2) Vgl.o.das auf S.26 in Anm.2 zitierte Schrifttum.

D. Art.24 I GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands

I. Während die Art.23,2 und 146 GG im Schrifttum weit überwiegend als im GG vorgesehene Wege zum Vollzug der Wiedervereinigung anerkannt werden¹⁾, ist - soweit ersichtlich - Art.24 I GG:

"Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen" als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der deutschen Einheit bisher nur von Menzel²⁾ und Schuster³⁾ gewürdigt worden.

1. Nach der Auffassung von Menzel bietet Art.24 I GG die Möglichkeit, die Wiedervereinigung durch Errichtung zwischenstaatlicher Einrichtungen zu verwirklichen. Durch einfaches Gesetz könnten Hoheitsrechte auf gemeinsame Organe übertragen werden, ohne daß eine Grundgesetzänderung nach Art.79 GG erforderlich wäre. Der Umstand, daß bei Schaffung des GG an eine derartige Verwendungsmöglichkeit des Art.24 I GG nicht gedacht worden sei, schließe nicht aus, daß man sich seiner bedient, wenn andere Wege versagen⁴⁾.

2. Schuster hält Menzel entgegen, daß Art.24 I GG als Objekt der Übertragung hoheitlicher Befugnisse nur zwischenstaatliche Einrichtung kennt. Art.24 I GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands setze daher voraus, daß zwei Staaten existieren. Dieser Annahme aber widerspreche "... das verfassungsrechtlich normierte Bekenntnis zur Kontinuität des deutschen Staates in Grenzen, die nicht

1) Vgl.O.S.99 Anm.1.

2) Menzel, Blätter für dt.und int.Politik 1959,714.

3) Schuster, Existenz S.144/5.

4) Menzel, aaO.

die Grenzen seines derzeitigen Verfassungsgebietes sein können ...". Aus diesem Grund habe der Parlamentarische Rat gar nicht an Art.24 I GG als einem Weg zur Wiedervereinigung denken können, weil dies "... zur ganzen Basis der Verfassung in Widerspruch stehen würde"¹⁾.

II. Man wird Schuster darin zustimmen können, daß der Verfassungsgeber 1949 von der Kontinuität des deutschen Staates ausging²⁾. Dies hat in der Präambel durch die Worte: "... seine nationale und staatliche Einheit zu wahren ...", sowie in der durch Art.23,2 GG geschaffenen Beitrittsmöglichkeit anderer Teile - des einen - Deutschlands seinen Niederschlag gefunden.

Insofern wird man mit Schuster von einer "Basis der Verfassung"³⁾ sprechen können, mit der Art.24 I GG als ein Weg zur Wiedervereinigung Deutschlands unvereinbar erscheint, weil er zwei deutsche Staaten für die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung voraussetzt. Fraglich ist aber, ob aufgrund der insbesondere von Bachof⁴⁾ aufgestellten Erwägungen über "ein selbsttätiges Obsolet-werden" einer Verfassungsnorm die von Schuster zur Grundlage seiner Kritik an der Auffassung von Menzel angeführte Basis der Kontinuität nur eines deutschen Staates noch tragfähig ist.

1. Bachof geht davon aus, daß grundsätzlich dem Gesetzgeber die Änderung einer Norm obliegt, wenn bestimmte Voraussetzungen, die zum Erlaß der Rechtsnorm führten, später entfallen oder wenn sich die ersichtlich mit dem Erlaß der Norm verknüpften Erwartungen nicht

1) Schuster, Existenz S.145.

2) Vgl.dazu die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, insbesondere zur Präambel und zu Art.23 GG bei Matz, JÖR NF Bd.1 S.20-41 und S.217-222.

3) Schuster, aaO.

4) Bachof, S.39-40, unter Bezug auf Krüger, NJW 1950,163.

erfüllen. "Angesichts der besonderen Integrationsaufgabe der Verfassungsordnung wird man aber wohl ein selbsttätiges Obsolet-werden einzelner Verfassungsnormen für möglich halten dürfen, wenn diese Normen infolge des Wandels der tatsächlichen Gegebenheiten ihre integrierende Funktion nicht mehr zu erfüllen vermögen, ja vielleicht geradezu eine desintegrierende Funktion auszuüben beginnen"¹⁾.

2. Diese Ansicht von Bachof zugrundegelegt, konnte der Verfassungsgeber 1948/49 wohl zunächst vom Fortbestand nur eines deutschen Staates - des 1945 nicht untergegangenen Deutschen Reiches²⁾ - ausgehen und diese Auffassung in dem in der Präambel und Art.23 GG - wie Schuster sagt³⁾ - verfassungsrechtlich normierten Bekenntnis niederlegen. Sinn und Zweck dieses Bekenntnisses war vornehmlich, der sich bereits abzeichnenden Zersplitterung Deutschlands in zwei Teilordnungen entgegen zu wirken.

Andererseits wird man, dem oben aufgeführten Schrifttum⁴⁾ folgend, der DDR die Eigenschaft eines Staates i.S.d. Völkerrechts nicht mehr absprechen können, so daß heute von der Existenz zweier deutscher Staaten auszugehen ist. Damit hat sich die in das "verfassungsrechtlich normierte Bekenntnis zur Kontinuität"⁵⁾ nur eines deutschen Staates gesetzte Erwartung nicht erfüllt; es kann vielmehr statt der erwarteten integrierenden geradezu eine desintegrierende Wirkung dadurch zeitigen, daß die zum Teil auf diesem Grundsatz

1) Bachof S.40. Auch der Bay.VerfGH vertritt in seiner Entscheidung vom 24.IV.1950 - DÖV 1950,470 (475) - die Auffassung, daß die Gültigkeit einer Verfassungsnorm ohne ausdrückliche Aufhebung erlischt, wenn die zu ihrem Erlass führenden Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Vgl.ferner Bachof, NJW 1952,242ff und in DÖV 1961,927f.

2) Vgl.dazu das oben auf S.87 in Anm.2 aufgeführte Schrifttum.

3) Schuster, Existenz S.145.

4) s.o.S.88 Anm.2

5) Schuster, aaO.

beruhende, getrennt verlaufende Entwicklung zu erheblichen Unterschieden zwischen beiden Staaten geführt hat¹⁾ und weiter führen wird, die die für die Vereinigung beider deutscher Staaten wesentliche gemeinsame Basis schmälern.

3. Wendet man daher die von Bachof für die Geltung einer Norm angestellten Überlegungen auch auf das von Schuster sogenannte verfassungsrechtlich normierte Bekenntnis an, - das rechtlich wohl eher als Interpretationsregel denn als ungeschriebene Verfassungsnorm gewertet werden kann -, so erscheint unter Berücksichtigung des Wiedervereinigungsgebots folgende Schlußfolgerung vertretbar:

das insbesondere in der Präambel und Art. 23 GG zum Ausdruck gekommene Bekenntnis zur Kontinuität nur eines deutschen Staates hat insofern keine rechtlichen Auswirkungen mehr, als auf die Wiedervereinigung Deutschlands gerichtete Maßnahmen von Organen der BRD die Behandlung der DDR als einen zweiten deutschen Staat bedingen. Denn es widerspricht dem Sinn und Zweck des durch den Schlußsatz der Präambel, Art. 23, 2 GG und Art. 146 GG auf die Wiedervereinigung Deutschlands ausgerichteten Grundgesetzes, daß durch die Aufrechterhaltung einer von der tatsächlichen Entwicklung überholten - verfassungsrechtlich normierten - Rechtsbehauptung alle Verfahrensmöglichkeiten zur Wiedervereinigung auf der Basis zweier deutscher Staaten ausgeschlossen sind²⁾.

1) Vgl. dazu unten S. 131 und S. 131 Anm. 3-7.

2) Zu diesem Ergebnis muß die von Schuster vertretene Ansicht, konsequent weitergeführt, kommen. Daraus folgt, daß z.B. die Bildung einer Konföderation zwischen BRD und DDR als Vorstufe eines wiedervereinigten deutschen Staates gegen das verfassungsrechtlich normierte Bekenntnis zur Kontinuität nur eines deutschen Staates verstoßen und damit als denkbarer Weg zur Verwirklichung der Wiedervereinigung ausscheiden würde. Ebenso wäre wohl die Frage, ob die BRD die DDR als Staat anerkennen kann, keine Frage der politischen Opportunität, die im Ermessen der Organe der BRD liegt, sondern von einem verfassungsrechtlich normierten Bekenntnis zur Kontinuität nur eines deutschen Staates her gesehen aus verfassungsrechtlichen Gründen zu verneinen.

Entgegen der Auffassung von Schuster ist daher Art.24 I GG als möglicher Weg zur Wiederherstellung der deutschen Einheit nicht ausgeschlossen.

III.1. Art.24 I GG als Verfahrensmöglichkeit zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands ist besondere Bedeutung beizumessen, weil die Wahrscheinlichkeit einer Wiedervereinigung durch den Beitritt aller anderen Teile Deutschlands gemäß Art.23,2 GG heute allgemein für sehr gering gehalten wird¹⁾. Wenn ferner das Verfahren nach Art.146 GG den von Weber²⁾ vermuteten politischen Erdrutsch auslöst, der "weite Teile des gegenwärtigen Zwischenregimes ins Wanken" bringt, wird eine Bereitschaft der DDR hierzu schwerlich zu erwarten und einer Wiedervereinigung über Art.146 GG heute kaum eine größere Chance einzuräumen sein, als über den Weg des Art.23,2 GG.

Hinzu kommt, daß eine über zwei Jahrzehnte hinweg getrennt verlaufene Entwicklung zu großen ideologischen, politischen, gesellschaftlichen³⁾, wirtschaftlichen⁴⁾ und rechtlichen⁵⁾ Unterschieden zwischen der BRD und der DDR geführt hat⁶⁾, so daß es in einem einzigen Verfahren durch die Schaffung der gemäß Art.146 GG vorgesehenen gesamtdeutschen Verfassung wohl nicht möglich sein wird, diese erheblichen Unterschiede und oft gegensätzlichen Interessen auszugleichen⁷⁾.

1) Vgl.o.S.114 Anm.2.

2) Weber, Gesamtdeutsche Verfassung S.26.

3) Vgl.dazu Eschenburg, Staat und Gesellschaft S.327-354 und S.375ff.

4) Vgl.dazu den 3.Tätigkeitsbericht des Forschungsbeirats, S.16-19 und S.23-140, sowie den 4.Tätigkeitsbericht S.27ff. Zu einzelnen Fragen vgl.ferner Beuck, Diss.S.7-24 und S.53ff; Fuhrmann, Diss.S.7 und S.9-45; Winter, Diss.S.1-42; Butsch, Diss.S.1-5,30-58 und S.86-88, sowie Propp, S.18ff,42ff,114ff u.S.274ff.

5) Weber, Gesamtdeutsche Verfassung S.12-17.

6) So auch Scheuner, EA 1955,8071; Külz, EA 1955,7511; Eschenburg, Deutsche Frage S.27; Ellwein, Festschrift für Nawiasky S.96; Weber, Gesamtdt.Verfassung S.6.

7) Im Ergebnis ebenso Menzel EA 1958,11059.

2. Dagegen eröffnet Art.24 I GG die von Menzel¹⁾ eingehend dargestellte Möglichkeit einer schrittweisen Wiederherstellung der Einheit Deutschlands durch die Übertragung von Hoheitsrechten²⁾ der BRD auf eine zwischenstaatliche Organisation, der auch die DDR entsprechende Rechte überträgt.

Nach Menzel ist aus der Erfahrung mit der europäischen Integration die Lehre zu ziehen, daß zunächst gemeinsame Organe z.B. für Verkehr, Wirtschaft, Handel und Zollwesen in Betracht kommen. Dieser "ökonomisch-technische Bereich" eigne sich vornehmlich deshalb, weil er von den "politisch-ideologischen Fragen" am weitesten entfernt sei. Außerdem könnten die schon bestehenden "technischen Kontakte" ausgenutzt werden. Im Zuge eines wachsenden Vertrauens bestehe die Möglichkeit, weitere Hoheitsrechte zu übertragen, so daß im Verlaufe der Entwicklung die "zwischenstaatliche Einrichtung" i.S.d. Art.24 I GG ihren "pseudo-völkerrechtlichen Charakter" verlieren und immer mehr zu einer rein staatsrechtlichen Institution werden wird.

Menzel erkennt hierbei nicht, daß sowohl die Rechtsfiguren des Staatenbundes als auch des Bundesstaats und insbesondere die Einrichtungen im Wandel vom ersteren zum letzteren viele Gestaltungsmöglichkeiten zulassen. Die völkerrechtliche oder staats-

1) Menzel, EA 1958,11060/61 und in Blätter für dt. und int. Politik 1959,714/5.

2) Zu den im Rahmen dieser Arbeit nicht zu behandeln den Fragen, wie die Übertragung von Hoheitsrechten rechtlich zu werten und welche Folgerungen für den innerstaatlichen Bereich zu ziehen sind, vgl. Krüger, DÖV 1959,724; K.H.Klein S.22ff; Thieme, VVDStRL 18,53; Schüle, ZaöRV 16,243/4; Maunz-Dürig, Art.24 Rdnr.6-10; Scheuner, Wehrbeitrag II S.139-140.

rechtliche Charakterisierung dieses Vorgangs stößt daher auf Schwierigkeiten. Deren Bedeutung sollte jedoch nicht überschätzt werden, da sie im Grunde nur eine Frage der Terminologie ist.

IV. Über die rechtliche Würdigung der Art. 23,2, 146 und 24 I GG als verfahrensrechtliche Möglichkeiten zur Wiederherstellung der deutschen Einheit hinaus, kann es auch vom Thema her nicht die Aufgabe vorliegender Arbeit sein, weitere Möglichkeiten zur Wiedervereinigung Deutschlands zu untersuchen oder neue Wege aufzuzeigen; letzteres ist insbesondere Aufgabe der Politiker. Hierfür erscheint unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten jedes Verfahren zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands geeignet, das unter Wahrung der Bestimmungen des GG¹⁾ das Verfassungsgebot zur Wiedervereinigung erfüllt:

alle Deutschen i.S.d. Art.116 GG auf
dem Gebiet des Deutschen Reiches vom
31.XII.1937 in einem Staat zu vereinen.

1) Vgl.o.S.117-118.

Lebenslauf

Am 21.6.1938 wurde ich, Karl Weber, als Sohn des Spediteurs Karl Weber und seiner Ehefrau Elly Weber geb. Pöttgen in Aachen geboren. Durch die Zwangsevakuiierung Aachens im September 1944 bedingt, zog unsere Familie über Esch/a.d.Erft und Solingen nach Braunsfels. Dort erfolgte meine zweite Einschulung, weil der Unterricht in Esch nach kurzer Zeit infolge der Kriegswirren eingestellt wurde. Von 1949 an besuchte ich neun Jahre das Goethe-Gymnasium in Wetzlar und bestand am 4.3.1958 das Abitur.

Von April 1958 bis März 1959 leistete ich den Wehrdienst in Diez/a.d.Lahn und an der Heeresoffiziersschule in Hannover ab.

1959 immatrikulierte ich an der Philipps-Universität Marburg. Nach neun Semestern in Marburg und München legte ich am 28.2.1964 vor dem Prüfungsausschuß des Justizprüfungsamtes beim Oberlandesgericht Frankfurt die erste rechtswissenschaftliche Staatsprüfung ab.

Vom Wintersemester 1965/66 an habe ich den am 4.6.1964 begonnenen juristischen Vorbereitungsdienst für drei Semester unterbrochen, in denen ich als wissenschaftlicher Assistent (m.d.V.b.) in der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität Marburg tätig war.

Seit dem 16.3.1966 bin ich mit der Gerichtsreferendarin Leonore Weber geb. Kraye verheiratet.

